



И. И. Овчинников

И. И. Овчинников

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО
УЧЕБНИК ДЛЯ БАКАЛАВРОВ

УЧЕБНИК ДЛЯ БАКАЛАВРОВ

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО



9 785850 065720

Федеральная инновационная площадка
Федеральный сетевой научно-методический
центр по совершенствованию
подготовки кадров в сфере
муниципального управления



ПРЕЗИДЕНТСКАЯ
АКАДЕМИЯ

И. И. Овчинников

Муниципальное право

Учебник для бакалавров

2-е издание, переработанное и дополненное



| Издательский дом ДЕЛО |
Москва | 2024

УДК 342.55
ББК 67.400.7
О35

Рецензенты:

Киреева Е. Ю. — д-р юрид. наук, профессор

Нудненко Л. А. — д-р юрид. наук, профессор

Овчинников И. И. — д-р юрид. наук, профессор, заслуженный юрист РФ

Овчинников, И.И.

О35 Муниципальное право: учебник для бакалавров / И. И. Овчинников. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2024. — 384 с. ISBN 978-5-85006-572-0

Учебник подготовлен в соответствии с требованиями Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования. В нем на основе федерального и регионального законодательства, муниципальных нормативных правовых актов, с учетом исторического и зарубежного опыта развития местного самоуправления, современной муниципальной практики рассматриваются вопросы организации и правового регулирования местного самоуправления в нашей стране.

Для студентов, аспирантов, преподавателей юридических вузов и факультетов, а также обучающихся по направлению государственного и муниципального управления, для депутатов, государственных и муниципальных служащих и всех лиц, интересующихся вопросами организации местного самоуправления в Российской Федерации.

ISBN 978-5-85006-572-0

УДК 342.55
ББК 67.400.7

© ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2024

Оглавление

Раздел 1. Общие положения муниципального права Российской Федерации	9
Глава 1. Муниципальное право — комплексная отрасль русского права	9
1.1. Понятие и предмет муниципального права как комплексной отрасли русского права	9
1.2. Нормы и источники муниципального права	22
Глава 2. Муниципальное право как наука и учебная дисциплина	28
2.1. Муниципальное право как наука	28
2.2. Муниципальное право как учебная дисциплина	34
Глава 3. Становление и развитие местного самоуправления и местного управления (зарубежный и русский опыт)	36
3.1. Муниципальные теории и системы местного самоуправления в зарубежных странах	36
3.2. Земское и городское самоуправление в дореволюционной России	45
3.3. Система местных органов государственной власти и управления в советский период	51
3.4. Этапы становления местного самоуправления в Российской Федерации	54

Раздел 2. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ СОВРЕМЕННОЙ КОНЦЕПЦИИ САМОУПРАВЛЕНИЯ в РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	57
Глава 4. Понятие и сущность местного самоуправления	57
4.1. Понятие местного самоуправления	57
4.2. Местное самоуправление в системе основ конституционного строя Российской Федерации	62
4.3. Местное самоуправление в системе народовластия	65
4.4. Местное самоуправление в системе публичной власти в Российской Федерации. Полномочия органов государственной власти в области местного самоуправления	71
Глава 5. Принципы, функции и система местного самоуправления	76
5.1. Понятие и развитие общих принципов организации местного самоуправления	76
5.2. Функции местного самоуправления	81
5.3 Система местного самоуправления	86
Раздел 3. ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	88
Глава 6. Понятие и система основ местного самоуправления	88
6.1. Понятие основ местного самоуправления	88
6.2. Система основ местного самоуправления	90
Глава 7. Правовая основа местного самоуправления	91
7.1. Развитие правовой основы местного самоуправления	91
7.2. Международно-правовые акты о местном самоуправлении	95
7.3. Конституция Российской Федерации, федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации о местном самоуправлении	98

7.4. Законодательство субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении	101
7.5. Муниципальные правовые акты	103
Глава 8. Территориальная основа местного самоуправления	110
8.1. Становление и развитие территориальной организации местного самоуправления	110
8.2. Порядок образования и виды муниципальных образований на современном этапе	119
8.3. Установление и изменение границ муниципальных образований. Преобразование муниципальных образований	127
8.4. Особенности организации местного самоуправления на отдельных территориях	133
Глава 9. Экономическая основа местного самоуправления	141
9.1. Понятие, структура и эволюция экономической основы местного самоуправления	141
9.2. Порядок формирования и состав муниципальной собственности	148
9.3. Правовой статус собственника муниципальной собственности	152
9.4. Местный бюджет	156
9.5. Бюджетный процесс в муниципальном образовании	163
Раздел 4. СИСТЕМА ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	172
Глава 10. Формы муниципальной демократии при осуществлении местного самоуправления	172
а) Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления	174
10.1. Местный референдум	174

10.2. Муниципальные выборы	189
10.3. Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования	211
10.4. Сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа муниципального образования	216
10.5. Сход граждан	218
б) Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления	220
10.6. Территориальное общественное самоуправление: понятие, правовая основа и формы осуществления	220
10.7. Правотворческая инициатива граждан	224
10.8. Инициативные проекты	227
10.9. Староста сельского населенного пункта	232
10.10. Публичные слушания, общественные обсуждения	234
10.11. Собрание граждан, конференция граждан (собрание делегатов)	237
10.12. Опрос граждан	239
10.13. Обращения граждан в органы местного самоуправления	240
Глава 11. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления	245
11.1. Структура органов местного самоуправления	245
11.2. Представительный орган муниципального образования	248
11.3. Глава муниципального образования	255
11.4. Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган) муниципального образования	262

11.5. Контрольно-счетный орган муниципального образования	272
11.6. Избирательная комиссия муниципального образования	279
11.7. Статус депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления	280
11.8. Органы местного самоуправления как юридические лица	289
Глава 12. Муниципальная служба	291
12.1. Сущность и правовая основа муниципальной службы. Муниципальная служба как вид публичной службы в Российской Федерации	291
12.2. Основы правового положения (статуса) муниципального служащего	297
12.3. Порядок поступления на муниципальную службу, ее прохождения и прекращения	311
 РАЗДЕЛ 5. КОМПЕТЕНЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	 323
Глава 13. Понятие и структура компетенции местного самоуправления	323
13.1. Общая характеристика компетенции органов местного самоуправления	323
13.2. Вопросы местного значения и полномочия органов местного самоуправления	336
13.3. Государственные полномочия в структуре полномочий органов местного самоуправления	345
 РАЗДЕЛ 6. ГАРАНТИИ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ПРАВЕ	 352
Глава 14. Гарантии и защита прав местного самоуправления	352
14.1. Понятие и система государственных гарантий местного самоуправления	352

14.2. Гарантии организационной самостоятельности местного самоуправления	355
14.3. Государственные гарантии судебной защиты прав местного самоуправления	361
Глава 15. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления; контроль и надзор за их деятельностью	367
15.1. Понятие и основания ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления	367
15.2. Ответственность депутатов, членов выборных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением, перед юридическими и физическими лицами	369
15.3. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством	371
15.4. Ответственность главы муниципального образования перед представительным органом местного самоуправления	377
15.5. Контроль и надзор за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления	380

РАЗДЕЛ 1

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГЛАВА 1. МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО — КОМПЛЕКСНАЯ ОТРАСЛЬ РОССИЙСКОГО ПРАВА

1.1. ПОНЯТИЕ И ПРЕДМЕТ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА КАК КОМПЛЕКСНОЙ ОТРАСЛИ РОССИЙСКОГО ПРАВА

Термин «муниципальное право» понимается в различных значениях: во-первых, как самостоятельная *комплексная отрасль российского права*, представляющая собой обособленную совокупность правовых норм и институтов, регулирующих определенным методом качественно однородные общественные отношения, складывающиеся в процессе функционирования местного самоуправления¹; во-вторых, как *научная дисциплина* — система знаний о природе, сущности, закономерностях развития местного самоуправления как формы реализации власти народа, о структуре и содержании муниципальных общественных отношений и регулирующих их правовых норм; в-третьих, как *комплексная отрасль российского законодательства*, представленная совокупностью законодательных и иных

¹ См.: Юридическая энциклопедия / отв. ред. Б. Н. Топорнин. М.: Юристъ, 2001. С. 700–701.

нормативных правовых актов различного уровня, объединенных принципиальной общностью их нормативного содержания и занимающих относительно самостоятельное место в единой системе российского законодательства¹; в-четвертых, как *учебная дисциплина*, изучение которой в соответствии с Государственным образовательным стандартом предусматривается учебными планами юридических вузов, а также факультетов, готовящих специалистов в области государственного и муниципального управления.

Первичным следует признать понятие муниципального права как отдельной отрасли российского права. Отрасль права — это самостоятельная, юридически своеобразная часть российского права, состоящая из системы взаимосвязанных и разделенных по соответствующим институтам правовых норм, регулирующих особый вид общественных отношений². Отрасль права должна иметь собственный предмет правового регулирования и присущий только ей метод правового регулирования, отделяющие данную отрасль от иных отраслей права, а также законодательство. Отрасли права различаются тремя признаками: объектом регулирования (кругом общественных отношений), методами правового регулирования, кругом источников и структурой нормативного массива.

Разработка, принятие и совершенствование содержания правовых норм, составляющих отрасль муниципального права, активизируют развитие теоретических исследований в сфере местного самоуправления, укрепляют правовую основу организации местного самоуправления в нашей стране, создают необходимую базу для развития науки муниципального права. Муниципальное право — молодая отрасль российского права, появление которой связано с государственными, общественными и правовыми процессами в Российской Федерации в начале 90-х годов XX в. и становлением системы местного самоуправления.

¹ См.: Муниципальное право Российской Федерации / под ред. проф. Н. С. Бондаря. М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2002. С. 6.

² Подробнее см.: Алексеев С. С. Проблемы теории права. М., 1981. Т. 1. С. 133.

Наименование отрасли муниципального права в юридической литературе связывают с латинским словом *municipium*. Л. А. Велихов полагал, что в понятии *municipium* две смысловые части: во-первых, *munis* — тяжесть, тягота, бремя; во-вторых, *cario*, *rescio* — беру, принимаю. Поэтому под *муниципалитетом* он понимал городское управление, «берущее на себя с разрешения правительства бремя общественной власти, выполнения общественных задач и распоряжения хозяйственными делами...»¹ По сути это город, обладающий правом на самоуправление, или самоуправляющаяся община, или территориальная единица с единой системой самоуправления.

Появление термина «муниципалитет» относится к республиканской эпохе истории Древнего Рима, где так называли города, пользующиеся правами местного самоуправления, а также органы местного или сельского самоуправления. В средневековых европейских городах муниципалитеты являлись учреждениями, управляющими муниципальными территориальными единицами, и обычно состояли из сената, народного собрания и сменяемых должностных лиц. В настоящее время в зарубежных странах система муниципальных учреждений включает муниципалитеты различного уровня, которые осуществляют свою деятельность на локальных, определяемых в законодательстве территориях: графствах, областях, округах, муниципалитетах, таунах и тауншипах.

В законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации слова «местный» и «муниципальный» и образованные на их основе слова и словосочетания применяются в одном значении в отношении органов местного самоуправления, а также находящихся в муниципальной собственности организаций, объектов и в иных случаях, касающихся осуществления населением местного самоуправления.

Общественные отношения, регулируемые нормами современного муниципального права, близки по содержанию тем общественным отношениям, которые в советский период являлись составной частью понятия «советское строительство».

¹ Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. М.; Л., 1928. С. 218.

Советское строительство, как отрасль социального управления, охватывало общественные отношения в сфере деятельности органов государственной власти — Советов народных депутатов и прежде всего местных Советов.

Основу формирования самостоятельной отрасли российского муниципального права заложили, в частности, Закон СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»¹, Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР»², Конституция Российской Федерации 1978 г. (с изм. и доп. 1992 г., касающимися местного самоуправления), Конституция Российской Федерации 1993 г., Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³, Указ Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации»⁴, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в дальнейшем — Федеральный закон № 131-ФЗ)⁵. Они обеспечили становление, развитие, последовательное уточнение и содержательное обогащение многих институтов муниципального права.

Муниципальное право как отрасль российского права сформировалось из одноименной подотрасли конституционного права в результате развития законодательства о местном самоуправлении. В юридической литературе появление новой отрасли права вызвало оживленную дискуссию по вопросу о предмете ее правового регулирования и прежде всего об определении муниципального права как комплексной

¹ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 16. Ст. 267.

² Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

³ СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

⁴ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5041.

⁵ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

РАЗДЕЛ 1. Общие положения муниципального права РФ

отрасли права. Комплексный характер муниципального права проявляется в том, что нормы муниципального права:

- регулируют весь комплекс общественных отношений, связанных с реализацией задач и функций местного самоуправления во всех отнесенных к его ведению сферах местной жизни (территориальной, экономической, финансовой, социально-культурной и др.);
- используют для регулирования общественных отношений в области местного самоуправления комплекс правовых норм, которые являются нормами других отраслей права, например конституционного, финансового, гражданского, земельного, жилищного, налогового и др.¹

Задача формирования муниципального права как *комплексной отрасли российского права* определена и в Основных положениях государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации, утвержденных Указом Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1370².

Комплексность отрасли муниципального права нередко обуславливают ее тесным взаимодействием с базовыми отраслями права и особенностями регулируемых ею общественных отношений, которые носят комплексный характер.

Предмет регулирования нормами муниципального права составляют разнообразные общественные отношения: организационные, управленческие, финансовые, налоговые, имущественные и другие, объединяемые общей характерной чертой — своей принадлежностью к сфере местного самоуправления³. *Таким образом, муниципальное право представляет собой сложную систему собственно муниципальных правовых норм, а также норм, относящихся к другим отраслям*

¹ См.: Муниципальное право России: учебник /отв. ред. И. В. Выдрин. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма; ИНФРА-М, 2023. С. 17.

² СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5041.

³ См.: Муниципальное право: учебник для бакалавров / отв. ред. В. И. Фадеев. М.: Проспект, 2013. С. 15–17.

права, но регулирующих общественные отношения в области местного самоуправления.

Российское муниципальное право, обеспечивая регулирование общественных отношений на территориях местного самоуправления, использует потенциал как собственных норм, так и норм конституционного, гражданского, административного и некоторых других базовых и иных отраслей права и потому не может быть в полном объеме отождествлено ни с одной из этих отраслей. В этом и состоит одна из важных особенностей муниципального права как комплексной отрасли права.

Иную позицию на природу отрасли муниципального права высказал В. И. Васильев, который полагал, что содержание муниципального права следует рассматривать не как комплексную отрасль права, а как *подотрасль конституционного права, регулиющую одну из форм народовластия, а именно муниципальную власть*¹. По его мнению, муниципальное право нельзя считать комплексной отраслью права только на том основании, что в составе данной отрасли можно признать наличие норм других отраслей права. Понятно, что без включения в Федеральный закон № 131-ФЗ положений об экономической основе, закрепляющих имущественную и финансово-бюджетную составляющую местного самоуправления, реальное местное самоуправление было бы невозможным. Но, *попав в закон о местном самоуправлении, нормы об имуществе муниципального образования, о местных бюджетах и межбюджетных отношениях сохранили свои качества норм соответственно отраслей гражданского и бюджетного права*. Поэтому, по мнению В. И. Васильева, включая нормы гражданского, бюджетного и иных отраслей права в муниципальное право, мы можем разрушить сложившуюся общую систему права, а также намного и неоправданно расширить предмет муниципального права.

В. И. Васильев пришел к выводу о том, что муниципальное право в его «собственном» содержании складывается

¹ См.: Васильев В. И. Муниципальное право России: учебник. М.: ЗАО Юстицинформ, 2008. С. 14.

из нормативных правовых актов, регулирующих отношения, связанные с организацией муниципальной власти (к ним, например, можно отнести Федеральный закон о порядке регистрации уставов муниципальных образований, а также сами эти уставы), и нормативных правовых актов, где нормы муниципального права составляют часть документа. Муниципальное право является публичной отраслью права (подотраслью конституционного права)¹.

Однако мнение о непризнании муниципального права в качестве самостоятельной отрасли российского права и отнесение его к подотрасли конституционного права противоречат положениям Указа Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» о комплексном характере норм муниципального права. Не находит оно поддержки и в юридической литературе.

Для уяснения содержания муниципального права как отрасли российского права важно определить своеобразие общественных отношений, составляющих *предмет правового регулирования* нормами муниципального права.

Предмет правового регулирования отвечает на вопросы о том, какие именно отношения и в каком объеме регулируются нормами данной отрасли права. Предмет одной отрасли права не может совпадать с предметом другой отрасли. Известно, что предмет правового регулирования служит первичным признаком, основой группировки правовых норм в определенную отрасль права. От содержания предмета зависят особенности правового регулирования, а значит, и особенности структуры права.

Специфика общественных отношений, регулируемых нормами отрасли муниципального права, определяется тем, что эти отношения связаны с осуществлением *местного самоуправления*, представляющим собой форму осуществления народом своей власти, самостоятельную и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно

¹ См.: Васильев В. И. Муниципальное право России. С. 23–24.

и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения. Распространенным является понимание муниципального права как *права местного самоуправления*.

Деятельность населения по осуществлению местного самоуправления носит публично-властный характер. Согласно ст. 3 Конституции РФ народ осуществляет свою власть непосредственно (путем референдума, выборов и других форм прямого волеизъявления), а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории (ст. 132 Конституции РФ). Своеобразие местного самоуправления проявляется в том, что, реализуя власть народа наряду с органами государственной власти, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ), хотя и могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями (ст. 132 Конституции РФ).

Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, муниципальных округах, городских округах, городских округах с внутригородским делением, внутригородских районах и на внутригородских территориях городов федерального значения.

В соответствии со ст. 130 Конституции РФ местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Под вопросами местного значения понимаются вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией РФ и законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Таким образом, *предметом правового регулирования нормами муниципального права* является местное самоуправление как система (комплекс) общественных отношений:

РАЗДЕЛ 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА РФ

- складывающихся при определении территориальной организации местного самоуправления (образовании, преобразовании, изменении границ муниципальных образований);
- связанных с формированием, организацией и деятельностью органов местного самоуправления, выборных и иных должностных лиц местного самоуправления;
- возникающих в процессе непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления;
- образующихся в процессе управления муниципальной собственностью; введения местных налогов и сборов; формирования, утверждения и исполнения местного бюджета; решения органами местного самоуправления других вопросов местного значения в различных сферах местной жизни;
- складывающихся в процессе осуществления органами местного самоуправления переданных законом отдельных государственных полномочий.

Отличительными признаками общественных отношений, составляющих предмет муниципально-правового регулирования, являются:

- территориально-ограниченный характер (отношения формируются в пределах локальной территории муниципального образования);
- комплексный характер этих отношений, охватывающих различные сферы общественной жизни, хозяйственного, социально-культурного строительства;
- наличие обязательного субъекта муниципальных правоотношений — населения и (или) органов местного самоуправления, осуществляющих в соответствии с законом самостоятельное решение вопросов местного значения¹.

Выделяются индивидуальные и коллективные субъекты муниципальных общественных отношений, возникающих

¹ См.: Усманова Р. М. Муниципальное право в системе правового регулирования общественных отношений: монография. М.: Проспект, 2021.

в процессе осуществления местного самоуправления. К *индивидуальным субъектам* относятся:

- а) жители муниципального образования (граждане Российской Федерации, а в установленных законом и международными договорами Российской Федерации случаях также иностранные граждане, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования);
- б) депутаты представительного органа, выборные и иные должностные лица местного самоуправления, члены выборного органа местного самоуправления и др.

К *коллективным субъектам* относятся:

- а) население муниципального образования (в период проведения местных референдумов, муниципальных выборов, сходов граждан и использования иных форм прямой демократии);
- б) выборные и другие органы местного самоуправления (представительный орган муниципального образования, местная администрация, контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения);
- в) муниципальные образования (городские и сельские поселения, муниципальные районы, муниципальные округа, городские округа, городские округа с внутригородским делением, внутригородские районы, внутригородские территории городов федерального значения)¹;
- г) органы территориального общественного самоуправления (советы (комитеты) микрорайонов, квартальные, уличные, домовые комитеты и др.);
- д) федеральные и региональные органы государственной власти (в рамках своих полномочий, установленных законом);

¹ Подробнее см.: Баженова О. И. Муниципальное образование как субъект права. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2010.

- е) муниципальные и иные предприятия и учреждения, расположенные на территории муниципального образования;
- ж) избирательная комиссия субъекта Российской Федерации и избирательная комиссия муниципального образования, избирательные объединения, иные общественные объединения, региональные (территориальные) отделения политических партий и общественных объединений;
- з) общероссийское объединение муниципальных образований, советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации, межмуниципальные хозяйственные общества в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью.

Муниципально-правовые отношения возникают, изменяются либо прекращаются в связи с определенными обстоятельствами и условиями, именуемыми *юридическими фактами*, которые подразделяются на *события* и *действия*. События — это явления, не зависящие от воли человека. Действия — это юридические факты, которые происходят по воле людей.

Каждая отрасль права имеет свой *метод правового регулирования*. Он позволяет проверить, соединяются ли в одну отрасль правовые институты, отобранные по принципу единства предмета правового регулирования. Под методом правового регулирования муниципального права понимается совокупность приемов, способов, средств правового воздействия на участников общественных отношений, возникающих в процессе деятельности населения, органов и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения, которые могут носить публично-правовой характер.

Для муниципального права как отрасли публичного права характерен прежде всего *императивный метод* регулирования общественных отношений — метод властного предписания, установления, распоряжения. Регулирование общественных отношений, возникающих на основе договоров, соглашений, заключаемых органами местного самоуправления, осуществляется на основе *диспозитивного метода*, предполагающего равенство договаривающихся сторон,

их самостоятельность, независимость. В муниципальном праве применимы также *методы гарантий и рекомендаций*, которые могут даваться органам и должностным лицам местного самоуправления органами государственной власти.

Основными методами муниципально-правового регулирования являются императивный и диспозитивный. В качестве примера императивного метода правового регулирования можно привести положения ч. 2 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ о том, что в структуре органов местного самоуправления наличие представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным.

Для диспозитивного метода характерно регулирование общественных отношений чаще всего в хозяйственной сфере муниципальных образований. Например, в связи с реализацией органами местного самоуправления от имени муниципального образования прав собственника в отношении имущества, находящегося в муниципальной собственности. Данный метод определяет характер взаимоотношений органов местного самоуправления с предприятиями, учреждениями и организациями, не находящимися в муниципальной собственности (отношения строятся на основе заключаемых между ними договоров), а также порядок выполнения различных договорных обязательств.

Методы муниципально-правового регулирования опираются на присущие им способы юридического воздействия: *обязывание, запрет, дозволение*.

Обязывание характерно для императивного (властного) метода регулирования общественных отношений в сфере местного самоуправления и предполагает возложение на лицо (орган) обязанности определенного поведения, совершения тех или иных активных действий. Так, в соответствии со ст. 7 Федерального закона № 131-ФЗ муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования. За неисполнение муниципальных

правовых актов граждане, руководители предприятий и организаций, должностные лица несут ответственность в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Дозволение предоставляет субъектам муниципальных правоотношений право на собственное поведение, признает равенство сторон в договорных отношениях и лежит в основе диспозитивного регулирования. Как метод дозволение применяется в муниципальном праве при регулировании общественных отношений, связанных с реализацией органами местного самоуправления права собственника в отношении имущества, находящегося в муниципальной собственности. Например, при передаче его в постоянное или временное пользование, сдаче в аренду, приватизации, совершении иных сделок, предусмотренных законом. Заключаемые при этом договоры и соглашения закрепляют равноправие сторон.

Запрет представляет собой возложение на субъектов муниципальных правоотношений обязанности воздержаться от определенного поведения, совершения тех или иных действий. Запреты используются в муниципальном праве прежде всего с целью обеспечения реализации населением своего конституционного права на осуществление местного самоуправления и повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Так, согласно ст. 133 Конституции РФ запрещается ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией и федеральными законами. Федеральный закон № 131-ФЗ (ч. 3 ст. 17) устанавливает, что подчиненность органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления одного муниципального образования органу местного самоуправления или должностному лицу местного самоуправления другого муниципального образования не допускается.

Изучение особенностей, предмета и методов правового регулирования нормами муниципального права позволяет сделать вывод о том, что *муниципальное право — это самостоятельная комплексная отрасль российского права, взаимодействующая с другими отраслями российского права в процессе регулирования общественных отношений в области*

местного самоуправления и представляющая собой совокупность правовых норм, закрепляющих территориальные, организационные, финансовые, материальные (имущественные) основы местного самоуправления, формы прямого народного властия, полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения и осуществлению отдельных государственных полномочий, государственные гарантии и ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления.

1.2. Нормы и источники муниципального права

Нормы права, регулирующие общественные отношения, составляющие предмет муниципального права, называются муниципально-правовыми. Для норм муниципального права характерны *общие признаки* нормы права:

- общеобязательность;
- формальная определенность;
- регулятивность;
- установленность государством;
- гарантированность;
- обеспеченность государственным принуждением и др.

Нормам муниципального права присущ ряд особенностей:

- *нормы муниципального права нередко одновременно выступают в качестве норм иных отраслей права.* Так, нормы конституционного права, содержащиеся в гл. 8 Конституции РФ «Местное самоуправление» и закрепляющие основные организационно-правовые формы осуществления населением местного самоуправления и предметы ведения органов местного самоуправления, а также правовые основы их взаимодействия с органами государственной власти, одновременно являются муниципально-правовыми нормами. Муниципальные правовые нормы, закрепляющие права, обязанности, ответственность муниципальных служащих, а также порядок прохождения муниципальной службы, выступают

одновременно в качестве норм комплексного института публичной службы (административное право);

- значительная часть анализируемых норм состоит в том, что кроме федеральных и региональных законов *они содержатся в муниципальных правовых актах* (уставах, решениях, постановлениях, положениях, правилах), которые принимаются органами местного самоуправления и другими субъектами правотворческой деятельности в муниципальном образовании;
- *не все муниципальные общественные отношения урегулированы нормами права*. Регламентации подлежат, как правило, только существенные, стабильные общественные отношения. Многие отношения, складывающиеся при открытии, например, первого заседания представительного органа муниципального образования, проведении собраний и конференций граждан, приема избирателей депутатами и др., не всегда регулируются нормами права, а определяются на основе сложившихся обычаев и местных традиций.

Муниципальные правовые нормы можно классифицировать по различным основаниям (критериям).

В зависимости от *объекта правового регулирования* нормы муниципального права подразделяются на следующие группы:

- 1) закрепляющие и регулирующие территориальные, финансово-экономические, правовые основы местного самоуправления и государственные гарантии его осуществления;
- 2) устанавливающие организационно-правовые формы осуществления местного самоуправления (формы прямого волеизъявления населения, органы местного самоуправления, органы территориального общественного самоуправления);
- 3) закрепляющие полномочия и ответственность органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения;

- 4) регулирующие осуществление отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления могут наделяться федеральными и региональными законами, а также полномочия органов государственной власти в области местного самоуправления.

По характеру содержащихся предписаний:

- 1) управомочивающие (предоставляющие права на совершение определенных действий);
- 2) обязывающие (содержащие указание на обязательное исполнение определенных требований);
- 3) запрещающие (устанавливающие то, что нельзя делать).

По степени определенности (категоричности) содержащихся предписаний:

- 1) императивные (предусматривающие определенное поведение или обязательные действия);
- 2) диспозитивные (предусматривающие определенную свободу выбора варианта поведения).

По юридической силе (форме закрепления):

- 1) конституционные (обладающие высшей юридической силой);
- 2) законодательные, т. е. содержащиеся в федеральных законах и законах субъектов Российской Федерации;
- 3) иные нормативные правовые акты.

По территории действия (по субъектам нормотворчества):

- 1) международно-правовые, содержащиеся в международных договорах и соглашениях Российской Федерации (действуют после их ратификации);
- 2) федеральные (действуют на всей территории Российской Федерации);
- 3) региональные (действуют только на территории соответствующего субъекта Российской Федерации);
- 4) местные (действуют в пределах отдельного муниципального образования).

По функциональному (целевому) предназначению:

- 1) регулятивные (закрепляют правила правомерного поведения);
- 2) охранительные (направлены на охрану и защиту общественных отношений, возникающих в области местного самоуправления).

Регулятивные муниципально-правовые нормы подразделяют на *дефинитивные* (вводят определение базовых для муниципального права терминов и понятий); *нормы-цели и нормы-принципы* (устанавливают исходные для организации местного самоуправления основы, ценности, перспективы и цели развития); *гарантийные* (направлены на обеспечение со стороны государства условий реализации населением своего конституционного права на осуществление местного самоуправления); *коллизийные* (подлежат применению в конкретном случае).

Выделяются *материальные и процессуальные* муниципальные правовые нормы. Материальные нормы закрепляют конкретное правило поведения (полномочия органов и должностных лиц местного самоуправления, права граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления и др.), а процессуальные — порядок (процедуру) реализации этой нормы (порядок проведения муниципальных выборов, заседаний представительного органа местного самоуправления, принятия муниципальных правовых актов и др.).

Источники права в формальном, юридическом смысле — это внешняя форма выражения и закрепления правовых норм, которые государство создает, либо санкционирует, либо признает априорно обязательными¹. В теории права источниками права признаются нормативный правовой акт, принципы права, правовая доктрина, судебный или административный прецедент, нормативный договор, судебная практика, правовой обычай.

¹ См.: Юридическая энциклопедия /отв. ред. Б. Н. Топорнин. М., 2001. С. 410.

Под источниками муниципального права следует понимать установленные (санкционированные) органами государственной власти, органами местного самоуправления или уполномоченными должностными лицами муниципальные правовые нормы в различных формах и в соответствии с определенной правовой иерархией. Источникам муниципального права как отрасли права присущи признаки, характерные для всех источников права, — нормативное содержание предписаний, придающих закрепленным в них правилам и положениям официальный характер; их общеобязательность; обеспеченность средствами государственно-властного воздействия.

Источники права образуют в совокупности иерархичную систему. Система, иерархичность и виды источников муниципального права определяются принятой в нашей стране системой права. В Российской Федерации принята романо-германская система права, важнейшим источником в которой признается *нормативный правовой акт*.

Исходя из этого ст. 4 Федерального закона № 131-ФЗ определяет следующие группы и иерархичность источников муниципального права:

- общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации;
- Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы и издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения президента, постановления и распоряжения правительства, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти);
- конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации;
- уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты¹.

¹ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

Российская правовая система, в том числе муниципальное право, испытывает достаточно сильное влияние англосаксонской правовой системы, что находит отражение в появлении в муниципальном праве источников, не характерных для романо-германской правовой системы. Так, анализ содержания Федерального закона № 131-ФЗ (ч. 2 ст. 1) позволяет отнести к числу источников муниципального права:

- исторические и иные местные *традиции*, на обязательный учет которых при осуществлении местного самоуправления указывает Конституция РФ (ст. 131);
- *договоры и соглашения*, которые в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ могут заключаться органами местного самоуправления в целях осуществления межмуниципального сотрудничества (ст. 8); передача части своих полномочий органам местного самоуправления вышестоящего или нижестоящего уровней (ч. 4 ст. 15).

По мнению ряда ученых, новыми источниками являются *судебные решения*, содержащие правовые позиции и нормативные предписания по вопросам организации местного самоуправления, прежде всего решения и правовые позиции Конституционного суда РФ¹, нормативные толкования Пленума Верховного суда РФ, касающиеся вопросов местного самоуправления.

¹ Подробнее см.: Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М.: Норма, 2008.

ГЛАВА 2. МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО КАК НАУКА И УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА

2.1. МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО КАК НАУКА

Для понимания сущности муниципального права как науки важно уяснить содержание основных элементов науки: *предмет науки* определяет то, на что направлен научный поиск (общественные отношения, муниципально-правовые институты, общественно-политические явления); *содержание науки* — само знание (взгляды, идеи, теории, точки зрения, концепции, представления), которое выражается в определенных, сформулированных и обоснованных в ходе научных исследований понятий, категорий, моделей, формул; *внутренняя форма научного знания* — используемый понятийно-категориальный аппарат; *внешняя форма научного знания* — материальные носители научного знания (монографии, научные статьи, рукописи, электронные тексты и др.).

Наука муниципального права является составной частью российского государственноведения и представляет систему научных знаний об истории развития, природе и сущности местного самоуправления; механизме реализации принадлежащей народу власти на местном (муниципальном) уровне, соотношении и взаимодействии органов местного самоуправления и органов государственной власти, входящих в единую систему публичной власти в Российской Федерации; основных закономерностях правового регулирования общественных отношений в области местного самоуправления; принципах; функциях; территориальных, правовых, организационных, финансово-экономических основах местного самоуправления; муниципальных демократических институтах; государственных гарантиях и механизмах ответственности в местном самоуправлении.

Наука муниципального права включает знания об общественных отношениях, составляющих предмет муниципального права, знания о правовых нормах, образующих в совокупности данную отрасль права, закономерностях их становления и развития, видах, структуре, содержании, особенностях прекращения их действия. Научные достижения получают освещение в учебном материале, составляющем содержание учебной дисциплины «Муниципальное право» в рамках вузовских учебных программ, отражаются в тематических планах в соответствии с требованиями Государственного образовательного стандарта.

В отличие от отрасли муниципального права, призванной с помощью правовых норм регулировать общественные отношения, возникающие в процессе организации и деятельности местного самоуправления, одноименная наука «Муниципальное право» главной целью имеет исследование (выявление, раскрытие, познание, анализ) основополагающих процессов, определяющих сущность местного самоуправления, важнейших муниципальных правовых институтов, тенденций и закономерностей их развития. На основе изучения практики реализации муниципальных правовых норм, исторического российского и зарубежного опыта правового регулирования общественных отношений, возникающих в процессе организации местного самоуправления, наука муниципального права призвана осуществлять теоретическое прогнозирование и обоснование рекомендаций по совершенствованию нормативной правовой базы и правоприменительной деятельности в области местного самоуправления.

Предмет, задачи и цели науки муниципального права, ее специфические функции определяют *методологию* науки, которую в общем виде можно определить как совокупность приемов и способов исследования и закрепления научного знания, составляющего предмет данной науки.

В науке муниципального права используются диалектико-материалистический метод познания правовых и социально-экономических явлений, метод сравнительно-правового анализа, а также статистический, социологический,

конкретно-социологический, аксиологический (ценностный) и другие методы исследований.

Последовательное и логически обоснованное расположение теоретических положений, научных знаний, идей, концепций, составляющих содержание науки муниципального права, образует *систему науки*. Исходя из предмета науки муниципального права можно выделить в ее системе следующие разделы.

1. *Общие положения* (изучение базовых категорий муниципального права, определение особенностей муниципального права как комплексной отрасли права, как науки и учебной дисциплины, анализ предмета и источников отрасли и науки муниципального права).
2. *Историко-теоретические начала местного самоуправления* (изучение понятия, сущности, общих принципов и функций местного самоуправления; истории становления земского и городского самоуправления в дореволюционный период, организации работы местных Советов в советской России; этапы развития местного самоуправления в современной Российской Федерации; анализ теорий и систем местного самоуправления в зарубежных странах; определение роли и значения местного самоуправления как одной из основ конституционного строя Российской Федерации, самостоятельного элемента системы народовластия).
3. *Основы местного самоуправления* (исследование понятия «основы местного самоуправления»; изучение правовой основы местного самоуправления; анализ правового регулирования территориальной, организационной, экономической основ местного самоуправления).
4. *Формы непосредственной демократии в местном самоуправлении* (изучение и классификация форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и форм участия населения в осуществлении местного самоуправления).
5. *Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления* (исследование понятия

и структуры органов местного самоуправления, порядка формирования и взаимоотношений органов, должностных лиц и граждан, взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти в единой системе публичной власти в Российской Федерации, изучение правового статуса муниципального служащего, принципов муниципальной службы и порядка ее прохождения).

6. *Предметы ведения и полномочия* (компетенция) местного самоуправления (анализ понятия, структуры и уровней компетенции местного самоуправления; изучение особенностей правового регулирования и содержания предметов ведения и полномочий органов местного самоуправления по непосредственному обеспечению жизнедеятельности населения муниципального образования; исследование порядка наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями).
7. *Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления* (исследование понятия, содержания и форм ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, анализ их ответственности перед населением, перед государством, перед юридическими и физическими лицами, а также форм ответственности в структуре органов местного самоуправления).
8. *Гарантии местного самоуправления. Контроль и надзор в местном самоуправлении* (изучение понятия и содержания государственных гарантий местного самоуправления; классификация гарантий. Исследование правовых основ и форм контроля и надзора за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления).

Наука муниципального права, являясь составной частью российской юридической науки, самым тесным образом связана с иными, прежде всего смежными, правовыми науками (конституционного, административного, гражданского, финансового, налогового права и др.). Она интегрирует и использует достижения самых различных отраслей научных знаний

(экономических, исторических, социологических, политологических, психологических, философских и др.).

К источникам научной дисциплины муниципального права относятся прежде всего законодательные и иные нормативные правовые акты, закрепляющие и регулирующие вопросы организации и деятельности местного самоуправления (в этой части источники отрасли и научной дисциплины муниципального права совпадают):

- *общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации*, являющиеся составной частью ее правовой системы (постановление и декларация Межпарламентской ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств от 29 октября 1994 г. «О принципах местного самоуправления в государствах — участниках Содружества» и др.);
- *законодательные и иные нормативные правовые акты федерального уровня* (Конституция РФ; Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»; Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований»; Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»; Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», другие федеральные законы, а также принимаемые в соответствии с ними указы и распоряжения Президента Российской Федерации; постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации; иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, регулирующие вопросы организации местного самоуправления).

В сравнительном плане изучению подлежат также иные международно-правовые акты (Европейская хартия местного самоуправления (1985 г.)), законы предшествующих этапов развития местного самоуправления в нашей стране (Закон СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»; Закон Российской Федерации от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в Российской Федерации»; Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»);

- *законодательные и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации* (конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, принимаемые по вопросам организации местного самоуправления в случаях и в порядке, установленных Федеральным законом № 131-ФЗ);
- *муниципальные правовые акты* (уставы муниципальных образований; решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан; иные муниципальные правовые акты).

Источниками науки муниципального права являются труды российских и зарубежных исследователей по вопросам, относящимся к проблематике местного самоуправления, в том числе труды ученых и видных деятелей земского движения в дореволюционной России (В. П. Безобразова, А. И. Васильчикова, Л. А. Велихова, Б. Б. Веселовского, А. Д. Градовского, Н. М. Коркунова, Н. И. Лазаревского, В. Н. Лешкова, М. И. Свешникова, Б. Н. Чичерина); исследования ученых советского периода развития российской государственности, посвященные проблемам местных Советов (И. А. Азовкина, С. А. Авакьяна, Г. В. Барабашева, А. А. Безуглова, В. И. Васильева, Л. А. Григоряна, Н. Т. Кабышева, А. И. Казанника, А. И. Ким, Е. И. Кореневской, Е. И. Козловой, О. Е. Кутафина, А. И. Лукьянова, А. И. Лепешкина, В. С. Основина, В. А. Пертцка,

К. Ф. Шеремета), а также научные исследования, посвященные проблемам современного этапа становления и развития местного самоуправления (С. А. Авакьяна, А. А. Акмаловой, Н. С. Бондаря, Т. М. Бялкиной, В. И. Васильева, В. А. Виноградова, И. В. Выдрина, И. В. Гранкина, В. В. Еремяна, Е. Ю. Киреевой, А. Н. Кокотова, В. В. Комаровой, А. Н. Костюкова, М. А. Краснова, В. А. Кряжкова, О. Е. Кутафина, А. А. Ларичева, Л. А. Нудненко, А. Н. Писарева, Н. В. Постового, В. В. Пылина, А. С. Саломаткина, В. В. Таболина, Н. С. Тимофеева, А. А. Уварова, В. И. Фадеева, Т. Я. Хабриевой, Г. Н. Чеботарева, Н. М. Чепурновой, В. Е. Чиркина, Е. С. Шугриной и др).

Важным источником науки муниципального права является также современная муниципальная практика организации и деятельности местного самоуправления в Российской Федерации и в зарубежных странах.

2.2. Муниципальное право как учебная дисциплина

Муниципальное право — это и *учебная дисциплина*, включаемая в соответствии с Государственным образовательным стандартом высшего профессионального образования в учебные планы и программы подготовки специалистов в юридических вузах и специалистов в области государственного и муниципального управления. Учебная дисциплина представляет собой систему основных сведений о науке и отрасли муниципального права.

Традиции преподавания в Российском государстве вопросов, охватываемых предметом учебной дисциплины муниципального права, имеют глубокие исторические корни. На юридических факультетах российских университетов в дореволюционный период лекции о местном управлении читались в рамках программы учебной дисциплины «Государственное право». В советский период деятельность местных органов государственной власти и управления являлась составной частью предмета учебной дисциплины «Советское строительство».

РАЗДЕЛ 1. Общие положения муниципального права РФ

В современных условиях учебная программа дисциплины «Муниципальное право» должна включать обязательный минимум содержания основных образовательных программ подготовки по муниципальному праву по специальностям «Юриспруденция», «Государственное и муниципальное управление»: понятие муниципального права; местное самоуправление, его система; территориальная организация местного самоуправления; порядок формирования и деятельности представительных и исполнительных органов местного самоуправления; институты прямой демократии в местном самоуправлении; материальные и финансовые основы местного самоуправления; полномочия местного самоуправления и организационные формы их осуществления; гарантии и защита прав местного самоуправления; ответственность в местном самоуправлении.

Структура учебной дисциплины «Муниципальное право» включает исторические и теоретические вопросы местного самоуправления; правовую, территориальную, организационную, материально-финансовую основы местного самоуправления; формы прямой демократии; ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления; гарантии и защиту прав местного самоуправления, а также полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения и осуществлению отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления федеральными и региональными законами.

ГЛАВА 3. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ (ЗАРУБЕЖНЫЙ И РОССИЙСКИЙ ОПЫТ)

3.1. МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ТЕОРИИ И СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Современное развитие науки муниципального права основывается на творческом использовании тех концептуальных идей, доктрин и теорий, раскрывающих сущностные аспекты местного самоуправления как децентрализованной формы управления, которые были выработаны в предшествующий период учеными различных стран. Известно несколько научных концепций местного самоуправления, отличных не только подходами к анализу местного самоуправления, но и выводами о природе и сущности этого социально-правового института, особенностях его взаимоотношений с государством.

В середине XIX в. в Бельгии и Франции стали формироваться научные взгляды, объясняющие сущность местного самоуправления. Они заложили основу *теории свободной (естественной) общины*. Ее представители (А. Гербер, Д. Аренс, Э. Мейер, О. Лабанд, О. Ресслер) считали, что право общины на управление своими делами является таким же естественным и неотчуждаемым, как права человека. Община является первичной по отношению к государству, поскольку исторически она возникла раньше государства, поэтому государство должно уважать свободу общинного управления. Община имеет право на самостоятельность и независимость от центральной власти по самой своей природе, причем государство не создает общину, а лишь признает ее¹. По утверждению Л. А. Велихова, эта теория возникла как реакция на господствующее чиновное управление со всеми его

¹ См.: Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. С. 236.

отрицательными сторонами. Отсюда выводы: 1) круг общинных дел отличен от дел государственных; 2) община является субъектом специально принадлежащих ей прав, а потому государственное вмешательство в ее дела недопустимо; 3) должностные лица самоуправления принадлежат к общинным, а не государственным агентам и представляют не государство, а местное сообщество.

Сторонники этой теории в понятие самоуправления включали следующие элементы: самостоятельное управление собственными делами общины; общины являются субъектами принадлежащих им прав; должностные лица общинного управления являются органами не государства, а общины. В рамках этой теории наряду с исполнительной, законодательной и судебной властью признавалась четвертая власть — местная (муниципальная, коммунальная, общинная).

Изложенные взгляды устарели и на современном этапе почти никем не защищаются. Во-первых, самоуправление не всегда сводится к общинному управлению, а во-вторых, приводимые утверждения не выдержали проверку временем. На самом деле государства не только признают местное самоуправление, но и сами иницируют его развитие. Поэтому не существует полного невмешательства суверенной государственной власти в дела местных сообществ.

Ввиду концептуальной уязвимости первой теории, ее отождествления от реальной жизни постепенно стали формироваться идеи, заложившие основы хозяйственной теории. Сторонники этой теории попытались обосновать не только признание самоуправляющейся общины отличным от государства субъектом права, но и само содержание коммунальной деятельности. Представителями хозяйственной теории были Ф. Кирхенхайм, Р. Моль, К. Росслер, Б. Розин и др. Согласно данной теории, имеющей несколько аспектов, самоуправление есть управление не государственными делами, а собственными, преимущественно хозяйственными делами общины. Местное самоуправление считалось чуждым политике, но имеющим свою особую сферу хозяйственной деятельности.

Одни сторонники этой теории стремились отождествить самоуправляющиеся единицы с частными союзами и корпорациями, благотворительными обществами, даже с промышленными компаниями, а другие относили общинную деятельность к публично-правовым делам, но не к государственным. Таким образом, оправдывалась полная самостоятельность коммуны (общины) и разрушался принцип правительственного надзора за местным самоуправлением. В отличие от теории свободной общины хозяйственная теория получила гораздо большее распространение в научных кругах.

Однако и она не в полной мере учитывала реальные процессы, происходившие в местном самоуправлении. Органам самоуправления помимо дел местного значения и преимущественно хозяйственного характера все чаще поручается управление отдельными государственными делами. Вообще провести строгую грань между делами общественного или делами только местного хозяйственного значения невозможно, что сильно умаляет убедительность аргументов сторонников данной теории.

Обе теории являются разновидностями *общественной теории*, которая видит «сущность самоуправления в предоставлении местному обществу самому ведать свои общественные интересы и в сохранении за правительственными органами заведования одними только государственными делами. Общественная теория исходит, следовательно, из противоположения местного общества государству, общественных интересов политическим, требуя, чтобы общество и государство каждое ведало только собственные интересы»¹. Истоки общественной теории самоуправления коренились в представлениях о наличии у общины естественных и неотчуждаемых прав. В России эта теория с ее разновидностями была наиболее популярна в 60-е годы XIX столетия.

В XIX в. по Европе прокатилась волна муниципальных реформ. Органы местного самоуправления считались своеобразной четвертой властью, связанной законом и судебным

¹ Коркунов Н. М. Русское государственное право. СПб., 1909. Т. 2. С. 489.

контролем, но не подчиненной правительству и его органам в центре и на местах¹. В России эти представления хорошо сочетались со славянофильскими идеями о самобытности русской общины и ее неотъемлемых правах. Приверженцы общественной (общественно-хозяйственной) теории отстаивали право местных учреждений заниматься местными хозяйственными и общественными делами независимо от государства².

В дореволюционной отечественной юридической науке основные принципы общественной теории самоуправления получили наиболее полное отражение в работе А. И. Васильчикова «О самоуправлении». Самоуправление определялось им как порядок внутреннего управления, при котором «местные дела и должности заведываются и замещаются местными жителями — земскими обывателями»³. Васильчиков считал, что местное самоуправление чуждо политике, имеет особую цель и область действия. Признавая за местным самоуправлением лишь право заниматься «скромными нуждами и пользами на местах», он полагал вполне возможной реальную независимость форм управления хозяйством от политических форм правления. Вместе с тем справедливо и верно, отмечал А. Васильчиков, что самоуправление при постепенном и благоразумном развитии ведет неминуемо к народному представительству; и как ручьи, следуя естественному склону почвы, сливаются в реки и моря, так и отдельные местные учреждения, следуя естественному ходу событий, стекаются в общие представительные собрания⁴.

Обоснованием общественной теории служил следующий аргумент: «Община старше государства, закон ее находит,

¹ См.: *Барабашев Г. В.* Муниципальные органы современного капиталистического государства (США, Великобритания). М., 1971. С. 102.

² См.: *Лешков В. Н.* Опыт теории земства и его земских учреждений по Положению 1864 года января первого. М., 1865; *Он же.* О праве самостоятельности как основе для самоуправления. М., 1871; *Он же.* Общественное право. М., 1878.

³ *Васильчиков А.* О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. СПб., 1871. Т. 3. С. 1.

⁴ См.: *Васильчиков А.* Указ. соч. СПб., 1869. Т. 1. С. 28–29.

а не создает». Однако в дальнейшем, по мере того как понятие самоуправляющейся группы перестало связываться с общиной, а было перенесено на административные единицы внутри государства, возможности естественно-правового обоснования соответствующих претензий со стороны исторических общин тоже отпали. Источником соответствующих полномочий территориальных объединений мог стать только закон, а значит, такое право возникало уже только по благоусмотрению государства независимо от того, принималось ли решение под давлением народа или вследствие признания «сверху» целесообразности введения местного самоуправления.

В современной науке общественная теория в чистом виде уже не встречается, хотя отдельные ее элементы по-прежнему используются для обоснования обособленной компетенции органов местного самоуправления и их права на ограниченные властные полномочия.

В юридической литературе выделяется и *политическая теория самоуправления*. Сторонники этой теории в России противопоставляли царским чиновникам и бюрократам выборных лиц от местного населения. Сущность теории заключалась в противопоставлении земщины (т. е. общинного или коммунального (муниципального) начала) опричнине (т. е. началу правительственному, бюрократическому). Отмечалось, что лица, служащие в органах самоуправления, не принадлежат к профессиональным бюрократам, так как исполняют свои обязанности, будучи избранными местным населением, а не назначенными правительством. Поэтому местное самоуправление есть прежде всего самодеятельность граждан, не состоящих на правительственной службе и потому не переставших быть гражданами, дисциплинарно и материально свободными в своем волеизъявлении. И в этой теории местное население и общественность принимались как нечто целое и солидарное, как народ, противостоящий правительству.

В трудах многих ученых широкую поддержку получила *государственная теория местного самоуправления*. Ее основные положения сформулировали немецкие ученые Лоренц

Штейн и Рудольф Гнейст. Их взгляды нашли отклик в трудах российских государствоведов Н. Лазаревского, А. Градовского, В. Безобразова. Пик популярности этой теории в России приходится на середину 70-х годов XIX в. Сторонники государственной теории рассматривали местное самоуправление как часть государства. Всякое управление публичного характера воспринималось как дело государственное. В результате происходит не обособление местного сообщества кругом местных дел, а привлечение местных жителей на службу государственным интересам и целям. Самоуправление есть осуществление правительственных прав по поручению от государства; самоуправление есть деятельность, состоящая в исполнении местных задач государственного управления; органы самоуправления являются органами и представителями самого государства.

В. П. Безобразов видел сущность самоуправления в «управлении по законам и чрез законы» в противоположность бюрократическому управлению. Признавая за органами самоуправления право действовать в рамках обозначенной законом компетенции, он подчеркивал властный характер их решений. Но для него это означало только одно: самоуправление и бюрократическое управление — это две стороны единого государственного управления, а соответствующие органы — «двойные органы одного и того же государственного организма, различные формы одной и той же власти»¹.

Б. Н. Чичерин видел в местном управлении присутствие двух составляющих — правительственной и общественной (т. е. самоуправления). Он полагал, что самоуправление не может быть исключительным началом местных учреждений; оно должно согласовываться и работать в тесной увязке с деятельностью и актами центральной власти². Правительственное или политическое начало находит воплощение в бюрократическом аппарате, а общественное начало — в местном представительстве, не совместимом с политической борьбой и имеющем чисто административное значение.

¹ Безобразов В. П. Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть. СПб., 1882. С. 321.

² См.: Чичерин Б. О народном представительстве. М., 1866. С. 159.

Теория дуализма местного самоуправления (наличие в нем одновременно государственного и общественного начал) признается и в настоящее время. Сторонники этой теории обосновывают отказ от идеи муниципальной автономии, а самостоятельность органов местного самоуправления признается только в чисто местных делах. Если, осуществляя управленческие функции, эти органы выходят за рамки местных интересов, то они должны действовать как представители вышестоящей администрации. Это оправдывает вмешательство государственной администрации в местные дела, но связанные с общегосударственными интересами (просвещение, строительство, безопасность, здравоохранение и др.). Большинство современных моделей местного самоуправления исходит именно из представлений о дуалистической природе местной власти.

Управленческая деятельность государственной администрации вышестоящего территориального уровня или центральной государственной администрации, осуществляемая на муниципальном уровне, считается *местным управлением*. В ряде стран местное управление осуществляют назначаемые органами государственной власти соответствующие административные органы. В частности, во Франции функции органа местного управления осуществляет префект республики, назначаемый правительственным декретом и представляющий правительство в отношениях с населением. Соответствующие префекты представляют интересы государства в департаменте и в округе. Последний представляет собой промежуточную территорию между департаментом и коммуной.

Разнообразие форм и методов правовой регламентации местного самоуправления в зарубежных странах предопределило появление различных типов (систем) организации власти на местах. В настоящее время можно выделить две основные *системы местного самоуправления*: *англосаксонскую и европейскую континентальную (французскую)*.

Англосаксонская система местного самоуправления первоначально сложилась в Великобритании. Она получила признание и распространение в Канаде, США, Австралии, Новой

Зеландии и некоторых других странах. Для этой системы организации местного самоуправления характерны значительная автономия муниципалитетов; отсутствие на местах правительственных чиновников, контролирующих деятельность органов местного управления; четкая регламентация полномочий муниципальных органов, которые *могут делать только то, что им прямо разрешено законом*.

Правовая база муниципального управления в Великобритании складывалась на протяжении нескольких столетий, что позволило создать в целом довольно эффективную муниципальную управленческую модель. Местные органы власти могут действовать по своему усмотрению только в пределах полномочий и при условии выполнения ими установленных государством обязательных функций. Государство сохраняет за собой набор дополнительных средств воздействия на местную власть, что подкреплено проведенными в середине XX в. реформами, направленными на значительное усиление реальных прав самоуправления.

Для Франции, родоначальницы *европейской континентальной системы* местного самоуправления, характерны сильные субординационные связи между центром и местами, жесткий правительственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, наличие на уровне департаментов представителей правительства — префектов, контролирующих соблюдение законов муниципалитетами. Закрепление полномочий муниципалитетов осуществляется по принципу *можно делать все, что законом не запрещено*.

В современной французской юридической науке под местным самоуправлением понимают, как правило, управление делами локального значения, осуществляемое органами, избираемыми населением соответствующих административно-территориальных единиц и работающими на началах ограниченной автономии. Самоуправляющимися местными коллективами здесь считаются сельские и городские коммуны, департаменты, а с недавнего времени и регионы. Основу местного самоуправления во Франции составляют более 36 тыс. коммун, в которых действуют выборные органы — советы, избирающие из своего состава мэра. Осуществление

мэром полномочий контролируется как своим советом, так и префектом департамента.

Наличие представителя центральной власти, контролирующего деятельность муниципалитетов, характерно и для некоторых других европейских стран. Например, в Бельгии и Голландии бургомистры (мэры) муниципалитетов назначаются королевскими актами и являются по сути представителями короны на местах.

Примерно тот же поиск оптимального баланса между государственными и местными интересами при осуществлении местного самоуправления можно найти в германском законодательстве. Основной Закон ФРГ 1949 г. (ст. 28) исходит из того, что общинам должно быть предоставлено право регулировать в рамках закона под собственную ответственность все дела местного сообщества. Но толкуется это положение нередко так, будто под делами местного сообщества подразумеваются не исконные права общин, а просто государственные дела местного масштаба.

Европейская (континентальная) система местного самоуправления основана на признании положений государственной теории самоуправления и получила широкое распространение в значительном числе стран континентальной Европы, Латинской Америки, ряде государств франкоязычной Африки.

Муниципальные реформы, проводимые в последние десятилетия в странах Западной Европы, обновление законодательства о местном самоуправлении, а также процессы глобализации постепенно нивелируют различия между двумя основными муниципальными системами, хотя каждая из них несет отпечаток правовой системы своего государства, сложившихся традиций, определенного типа организации местной жизни и исторического опыта. Все это позволяет выделить *смешанную модель* самоуправления, имеющую черты как англосаксонской, так и континентальной систем самоуправления (Австрия, Германия, Япония). Так, в Японии избираемый местным населением губернатор префектуры является главой местной администрации, одновременно он выполняет и некоторые общегосударственные функции. Двойной статус имеют также бургомистры и ландраты в ФРГ, являющиеся

как органами самоуправления, так и низовыми структурами в системе исполнительной власти.

Правовое положение местного самоуправления в зарубежных государствах может определяться конституционными установлениями, регламентироваться специальными, а также отраслевыми законами. Особое место в системе правового регулирования местного самоуправления занимает принятая Советом Европы в 1985 г. Европейская хартия местного самоуправления. После вступления в 1996 г. в Совет Европы Российская Федерация ратифицировала эту хартию (1998 г.) и распространила действие ее положений на свою территорию. Однако после выхода нашей страны из Совета Европы в 2022 г. Европейская хартия местного самоуправления прекратила действие на территории России.

3.2. ЗЕМСКОЕ И ГОРОДСКОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ

Крестьянская реформа 1861 г., отменившая крепостное право в России, сохранила основную ячейку организации сельской жизни — крестьянское общество (общину). Органами управления в общине были сельский сход и сельский староста. К ведению схода относились вопросы приема в общину новых членов; избрание сельских должностных лиц — сельского старосты, сельского писаря, сторожа; разрешение семейных разделов; назначение опекунов и попечителей; установление местных сборов; распределение земельных участков и иные вопросы землепользования; изгнание из общины отдельных ее членов и др.

Функции исполнительного органа сельского схода осуществлял сельский староста, который наделялся и некоторыми полицейскими полномочиями.

Территорию *волости* составляли несколько сельских обществ. Волостными делами ведали волостной сход, избираемый на сходе волостной старшина, волостное управление и суд.

Последовавшие за крестьянской реформой земская (1864 г.) и городская (1870 г.) реформы должны были обеспечить децентрализацию государственного управления, реализацию экономических и социальных преобразований.

Положение об уездных и губернских земских учреждениях было утверждено 1 января 1864 г. императором Александром II. Образование земских учреждений началось в феврале 1865 г. и в большинстве губерний, где проводилась такая реформа, закончилось к 1867 г.

В систему земских учреждений входили избирательные съезды, один раз в три года определяющие состав корпуса уездных гласных (депутатов); губернские и уездные земские собрания — представительные органы; губернские и уездные земские управы — исполнительные органы. Земские собрания созывались обычно один раз в год осенью, чтобы определить ведущие направления хозяйственной деятельности, рассмотреть и утвердить сметы, раскладки повинностей и т. п. На первом заседании земского собрания нового созыва избирался состав земских управ.

Губернские и уездные управы (состоявшие из председателя и двух членов) избирались на три года. Председатель уездной управы утверждался губернатором, председатель губернской управы — министром внутренних дел. В период между сессиями земских собраний управы ведали имуществом земства и хозяйственными делами соответственно в губернии или уезде. Правовой основой деятельности управ являлись законодательные акты, определявшие перечень обязанностей управ и их ежегодную отчетность перед собранием, а также постановления и инструкции земских собраний.

Основную работу, связанную с управлением и развитием отраслей местного земского хозяйства, осуществляли наемные земские служащие: медики, учителя, статистики, агрономы и др. Для дополнительного контроля за особо важными направлениями деятельности управы могли формировать комиссии, в состав которых входили как гласные (депутаты), так и наемные служащие.

Земские учреждения решали практические задачи местного значения. Согласно Положению об уездных и губернских земских учреждениях к ведению земств относились заведение капиталами, имуществом и льготами земства; содержание земских зданий и путей сообщения; обеспечение

народного продовольствия; мероприятия по благотворительности; взаимное земское страхование имущества; попечение о развитии местной торговли и промышленности; санитарные меры; участие в хозяйственных отношениях; вопросы народного образования, здравоохранения; культурно-просветительная работа, статистика, ветеринария, дорожное дело, сельское хозяйство, пожарное дело и др. К 1917 г. насчитывалось уже 25 направлений земской деятельности. Земства по сути освободили органы государственной власти от решения многих местных проблем, но полностью их не заменили и функционировали параллельно с государственными органами, которые продолжали действовать в губерниях и уездах.

При вступлении в гражданско-правовые отношения земские учреждения пользовались правами юридического лица. В качестве полноправных представителей земств выступали управы, которые могли заключать договоры, принимать на себя обязательства, отчуждать и приобретать имущество, отвечать в суде по имущественным делам земства, вступать в переговоры с контрагентами, предъявлять иски. Заключенные управой контракты имели обязательную силу для земства соответствующей губернии или уезда. Ответственность по обязательствам управы наступала независимо от того, истек ли срок ее полномочий или нет.

Финансовой основой деятельности земств являлись местные бюджеты, формируемые из различных сборов, которыми облагалось население. Доходы земских учреждений состояли из губернского земского сбора, который дополняли целевые дотации государства, например, на содержание местных путей сообщения, организацию народных училищ и т. п. Определенную часть доходов составляли частные пожертвования и прибыли от торгово-промышленной деятельности земств. Для покрытия дефицита бюджета земства могли устанавливать дополнительные сборы. Все собранные земствами средства оставались на местах. Более того, с начала XX в. правительство выделяло немалые суммы на отдельные земские мероприятия (проведение оценочных работ, осуществление плана всеобщего обучения, агрономические

мероприятия и др.). Основной статьей расходов земств являлось финансирование органов образования и здравоохранения. Расходы на самоуправление из средств местного бюджета были сравнительно небольшими.

Земская реформа предусмотрела достаточные механизмы обеспечения контроля органов государственной власти за деятельностью земских учреждений. Управление земствами осуществлялось по линии Министерства внутренних дел. Высший надзор за деятельностью земств осуществлял Правительствующий сенат, которому принадлежало право окончательного разрешения всех споров земских учреждений с центральной властью и местными государственными администрациями, другими правительственными учреждениями, а также с частными лицами и организациями.

В губернии реализация контрольной функции возлагалась на губернатора. В свою очередь земства имели право направлять запросы и ходатайства (по вопросам, не выходящим за пределы земской компетенции) в адрес императора, а также высших и центральных государственных органов. Такие обращения направлялись в центр через губернское начальство. Если на обращения земств принимались решения об отказе, то соответствующие ведомства должны были представлять в правительство свои обоснования. Учитывая, что при передаче большей части местного хозяйства в ведение земств возникала опасность развития и проявления местничества, постановления земских органов по ряду имущественно-хозяйственных вопросов утверждались центральной или местной государственной администрацией.

Государственные органы осуществляли контроль и за деятельностью земских представительных учреждений. По ряду важнейших постановлений земских собраний требовалось одобрение министра внутренних дел (для губернских земских собраний) или губернатора (для уездных земских собраний). Кроме того, предусматривался и судебный надзор за деятельностью земских учреждений.

В земской системе не было центрального органа. В связи с этим высказывались предложения об «увенчании здания» земства представительным органом при императоре. Однако правительство выступало против любых попыток земского единения.

До февраля 1917 г. на местах существовали две системы управления: 1) государственное управление; 2) земское управление. Взаимоотношения между земскими органами по вертикали не основывались на принципе соподчинения — уездное земство не было строго подчинено губернскому (этим земское устройство и отличалось от бюрократического государственного управления). Земский исполнительный орган (управа) был подотчетен соответствующему представительному органу, но имел свою компетенцию, в рамках которой действовал самостоятельно.

Земские учреждения не входили в систему государственных органов, и служба в них относилась к общественным обязанностям. Институт земской службы складывался постепенно, усложняясь по мере развития полномочий земских учреждений.

На уровне губернских земств формировались обычно следующие подразделения: канцелярия, бухгалтерия, общая касса, пенсионная касса, отделы народного образования, общественного призрения, экономический, статистический, оценочный, санитарный, ветеринарный, технический, дорожный, строительный и др.

Во многих уездах управление специальными отраслями обширного земского хозяйства в первое время было сосредоточено в руках секретаря управы. Но с усложнением организации земств многие функции управления передаются руководителям отделов. Ниже по служебной лестнице стояли секретари отделов, делопроизводители и различные специалисты — техники, статистики и др.

Поскольку авторы Положения 1864 г. исходили из негосударственной природы земств, в этом акте не закреплялись государственно-властные полномочия земских учреждений. Вместе с тем земства наделялись правом издавать в отдельных случаях обязательные для населения постановления, устанавливать различные сборы. Но для эффективного осуществления своих полномочий нужно было обладать более широкой властью. Такая власть по-прежнему принадлежала государственным структурам, в частности полиции (государственные органы власти на уровне губерний и уездов

при проведении земской реформы, как отмечалось, не были упразднены). Несмотря на то что полиция финансировалась из земских средств, она не подчинялась земским учреждениям.

После реформирования земских учреждений в 1890 г. они уже стали рассматриваться как часть государственного управления и служба на земских должностях приравнивалась к государственной службе. Большая часть земских служащих имела неплохое образование, профессиональные навыки, достаточно высокое общественное положение.

По целям, характеру и принципам земской реформе была созвучна *городская реформа*, проводившаяся на основе Городового положения, утвержденного Александром II 16 июня 1870 г. Представительным органом городского самоуправления становилась городская дума, исполнительным — городская управа. Городскую управу возглавлял городской голова, который являлся и председателем городской думы.

Одной из лучших сторон городской реформы 1870 г. было предоставление городскому общественному самоуправлению сравнительно широкой самостоятельности в ведении городского хозяйства и решении вопросов местного значения.

Учитывая чрезвычайно дифференцированный по территории уровень развития городов, замена привычного государственного управления городским общественным управлением не имела всеобщего и прямого действия. Каждый город подключался к реформе самоуправления особым государственным актом, принимаемым отдельно для каждого города в зависимости от его готовности к новому управлению. Более того, компетенция самоуправлений, закрепленная в Положении, передавалась городам не сразу, а последовательно с учетом освоения ранее переданных полномочий.

В 1892 г. было принято новое *Городовое положение*. Кроме избираемой городской думы стал создаваться и выборный исполнительный орган — городская управа. Члены управы избирались из гласных думы и были подчинены ей. Дума могла отстранить от должности любого члена управы и передать его суду. Иначе обстояло дело с городским головой. Он

избирался думой, но затем назначался на эту должность губернатором либо Министерством внутренних дел. После этого без разрешения правительства дума не могла привлечь городского голову к ответственности. Городской голова одновременно становился и председателем думы, что придавало его статусу дополнительное влияние.

Новое Городовое положение резко ограничило избирательное право и санкционировало возможность настолько широкого вмешательства со стороны государственной администрации в деятельность органов самоуправления, что ставило под сомнение существование городского самоуправления в общепринятом смысле этого слова.

После революционных событий февраля — марта 1917 г. и разгона старых государственных органов вся полнота власти на местах в соответствии с постановлениями Временного правительства перешла в руки земств. Однако наделение земских учреждений не свойственными им функциями (полицейскими, мобилизационными и др.) снижало эффективность их деятельности, подрывало авторитет этих органов у населения.

В начале 1918 г. усилиями новых органов государственной власти в России деятельность земских учреждений была прекращена. Сама идея местного самоуправления, предполагающая известную децентрализацию власти, самостоятельность органов местного самоуправления, противоречила практическим задачам государства диктатуры пролетариата, являющегося по своей природе строго централизованным.

3.3. СИСТЕМА МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ В СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД

Демократизм нового послереволюционного государственного устройства в России В. И. Ленин связывал с тем, что «местные Советы свободно объединяются, на началах демократического централизма, в единую, федеральным союзом скрепленную, общегосударственную Советскую власть»¹.

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 36. С. 481.

Концепции местного самоуправления противопоставлялась новая концепция организации власти и управления на основе принципа единства системы Советов как органов государственной власти и принципа демократического централизма, в соответствии с которыми местные Советы являлись составной частью иерархической пирамиды органов государственной власти и предназначались для проведения на местах общегосударственной политики.

Сложившееся до революции представление о власти на местах как власти, существенно отличающейся от государственной, как самоуправления населения городов и сельских общин в новых условиях было отвергнуто. Разработанные на Западе теории местного самоуправления признавались буржуазными концепциями, не подходящими для нового строя. Теперь местные Советы и их исполнительные комитеты выступали соответственно как местные органы государственной власти и государственного управления¹. Само понятие местного самоуправления иногда использовалось в научных исследованиях², но раскрывалось путем встраивания его в систему Советов. В результате такого совмещения Советы, будучи органами государственной власти, наделялись некоторыми чертами и органов местного самоуправления.

В период перестройки (1985–1991) понятие местного самоуправления стало использоваться более широко, поскольку оно представляло собой определенный уровень в системе провозглашенного социалистического самоуправления народа как этапа на пути к коммунизму (коммунистическому общественному самоуправлению). Однако «социалистическое самоуправление народа, — отмечали в тот период Г. В. Барабашев и К. Ф. Шеремет, — отнюдь не превращает местные Советы в органы местного самоуправления, противостоящие центру. Они в целом выступают как нечто более широкое — органы народного управления на местах, призванные обес-

¹ См.: Советское строительство / отв. ред. А. А. Безуглов. М., 1985. С. 37; Барабашев Г. В., Старовойтов Н. Г., Шеремет К. Ф. Советы народных депутатов на этапе совершенствования социализма. М., 1987. С. 85–97.

² См., напр.: Пертцки В. А. Проблемы местного самоуправления в СССР. Иркутск, 1963.

печатить участие населения в управлении в полном объеме при решении местных дел»¹.

Предпринимаемые в эти годы попытки выявить в самой природе Советов некоторые элементы местного самоуправления, что подчеркнуло бы их не только социалистический, но и общедемократический характер, полное соответствие предъявляемым требованиям и в новых условиях, не затрагивали главного: сохраняющиеся государственно-властные начала и централизованную систему Советов. Формируемые органами государственной власти исполнительные и распорядительные органы (исполкомы) также представляли собой централизованную систему органов государственного управления, действующих на основе принципа «двойного подчинения» (исполкомы были подотчетны, подконтрольны и ответственны перед избравшим их местным Советом и вышестоящим исполкомом).

Следует признать, что конструкция советской власти не обеспечивала эффективного руководства и контроля местного Совета за деятельностью своего исполкома, учитывая непостоянный, сессионный характер деятельности самого Совета. В соответствии с законодательством о местных Советах депутаты собирались на свои заседания (сессии) обычно один раз в два-три месяца и работали всего лишь в течение нескольких часов. Заслушиваемый ими один раз в год отчет о деятельности исполкома был в значительной мере формальным. Более того, именно исполком фактически определял и направлял деятельность самого Совета².

Отношения исполкомов местных Советов с вышестоящими исполкомами в полной мере можно характеризовать как руководство. Вышестоящие исполнительные и распорядительные органы направляли и контролировали все стороны деятельности нижестоящих исполкомов. Сложилась и неуклонно развивалась система принципов, на основе которых формировались отношения между органами государственного управления. Скрепляли иерархичность системы этих органов принципы демократического централизма, единства систе-

¹ Барабашев Г. В., Шеремет К. Ф. Советское строительство. М., 1988. С. 51–52.

² См.: Советское строительство /отв. ред. А. А. Безуглов. М., 1985. С. 401–420.

мы органов государственного управления, принцип «двойного» подчинения исполкомов (своему Совету и вышестоящему исполкому), а также линейно-функциональный и территориально-отраслевой принципы организации государственного управления.

Такой подход обеспечивал жесткое правовое и руководящее воздействие вышестоящих исполкомов на деятельность нижестоящих исполнительных комитетов вплоть до применения мер дисциплинарного взыскания к их руководителям.

3.4. Этапы становления местного самоуправления в Российской Федерации

Эволюция взглядов на местное самоуправление и новые механизмы взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти наглядно проявились в законодательстве 90-х годов XX в. 9 апреля 1990 г. был принят Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», 6 июля 1991 г. — Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР»¹. Они закрепили основы формирования местного самоуправления в Российской Федерации, сделали первые шаги на пути утверждения принципиально иных начал организации управления на местном уровне, противоположных тем, что были свойственны советской системе организации власти. Однако попытка ввести местное самоуправление путем принятия союзного, а затем российского законов о местном самоуправлении, не реформируя, по сути, прежнюю систему местных Советов, не дала ожидаемых результатов. Местное самоуправление было декларировано, но не было обеспечено в должной мере ни в материально-финансовом, ни в организационном, ни в правовом отношениях.

Вместе с тем идея организации самостоятельного местного самоуправления, вне системы государственной власти получала все большую поддержку. В принятом 6 июля 1991 г. Законе РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» мест-

¹ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 6. Ст. 267; Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

ные Советы назывались представительными органами власти — без слова «государственной» (ч. 1 ст. 1). Вместо исполкомов местных Советов появился новый орган местного самоуправления — *местная администрация*. Она была подотчетна соответствующему местному Совету и вышестоящим исполнительным и распорядительным органам в пределах их компетенции. Но принципиальное новшество состояло в том, что *местная администрация уже не являлась органом соответствующего местного Совета* и в отличие от прежних исполкомов *действовала не на коллегиальных началах, а на принципах единоначалия*. Закон от 6 июля 1991 г. включил местную администрацию в систему местного самоуправления в качестве ее самостоятельного элемента.

Развитие местного самоуправления в современной России условно можно разделить на три этапа. Первый — с момента принятия Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» (июль 1991 г.) до принятия Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Второй — с августа 1995 г. до принятия Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Третий — с октября 2003 г. по настоящее время.

На первом этапе осуществлялись выработка концепции местного самоуправления в Российской Федерации, законодательное закрепление понятия самоуправления, системы местных органов и их полномочий, гарантий прав местного самоуправления, а также накопление опыта практической организации местного самоуправления, его изучение и обобщение. В этот период в структурах власти шла напряженная борьба между новыми идеями и старыми взглядами на организацию местной жизни, основанными на принципах полновластия Советов и централизации всей системы органов власти и управления. Конфlikтообразующая энергия такого противостояния достигла к октябрю 1993 г. столь высокого уровня, что не могла не привести к серьезным потрясениям, затронувшим сами основы функционирования государства и местного самоуправления.

Указами Президента РФ от 9 октября 1993 г. «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации», от 26 октября 1993 г. «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» *вносились изменения в Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР»*, которыми предусматривалось прекращение деятельности районных, городских, районных в городах, поселковых, сельских Советов народных депутатов и передача их функций соответствующим местным администрациям¹. Прекращали действие все статьи закона, которые касались системы, структуры и полномочий местных Советов. Вся полнота местной власти в этот период перешла к местным администрациям.

Конституция РФ (декабрь 1993 г.) отнесла к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов «установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления» (п. «н» ч. 1 ст. 72), закрепила в гл. 8 основы местного самоуправления, подчеркнув, что местное самоуправление призвано обеспечить самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (ст. 130).

Конституция РФ и принятый на ее основе Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» положили начало восстановлению деятельности представительных органов и второму этапу развития местного самоуправления. Осуществляемая на основе Закона организация местного самоуправления затронула практически все его стороны: территориальные, организационные, финансово-экономические, а также формы прямой демократии, гарантии и ответственность.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» послужил важнейшей правовой основой третьего этапа — процесса современного реформирования местного самоуправления и развития муниципальной демократии.

¹ САПП РФ. 1993. № 41. Ст. 3924; № 44. Ст. 4188.

РАЗДЕЛ 2

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ СОВРЕМЕННОЙ КОНЦЕПЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГЛАВА 4. ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

4.1. ПОНЯТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Самоуправление как явление общественной жизни насчитывает не одну сотню лет. В разных странах формировались модели и системы самоуправления, учитывающие социальные, политические, экономические условия своего времени, исторический опыт и традиции. Но в любом случае сохранялось главное — решение вопросов местной жизни при непосредственном участии населения. «Самоуправление, — писал Лоренц Штейн, — есть первая форма, в которой достигает осуществления идея свободного управления как организованного и полномочного участия граждан в функциях исполнения вообще и управления в особенности. Оно возникает благодаря не столько свободной и самостоятельной воле отдельных граждан, сколько природе данных отношений, порождающих и делающих необходимость этого участия. Самоуправление создает вторую органическую систему исполнения рядом с системой правительственной»¹.

¹ Штейн Л. Учение об управлении. СПб., 1874. С. 27–28.

Автор одного из известных трудов по местному самоуправлению Л. А. Велихов отмечал, что термин «самоуправление» не имеет вполне точного и единого научного значения и понимается по-разному¹. Наиболее полное и широкое толкование этому понятию дано еще в XVII столетии в Англии (self-government), оттуда оно было заимствовано в прошлом веке государствоведами Германии (Selbstverwaltung) и России. Во Франции соответствующего термина нет, он заменен понятиями «децентрализация» или «муниципальная власть» (pouvoir municipal).

Известный германский юрист Г. Еллинек определял местное самоуправление как «государственное управление через посредство лиц, не являющихся профессиональными государственными должностными лицами, — управление, которое в противоположность государственно-бюрократическому есть управление через посредство самих заинтересованных лиц»².

Дореволюционный российский государствовед Н. Лазаревский под местным самоуправлением понимал децентрализованное государственное управление, где самостоятельность местных органов обеспечена системой такого рода юридических гарантий, которые, создавая действительность децентрализации, вместе с тем обеспечивают и текущую связь органов местного государственного управления с данной местностью и ее населением.

Современные ученые также подчеркивают многофункциональный характер местного самоуправления, которое является и естественной средой свободной человеческой жизнедеятельности, и совокупностью прав человека, и формой организации жителей, и одним из уровней публичной власти.

В. И. Васильев отмечал, что «местное самоуправление в первом приближении — это самостоятельное устройство своих дел территориальными сообществами, действующими в установленных пространственных границах. Это особый

¹ См.: Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. С. 245.

² Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 1908. С. 466.

вид самоуправления, выступающий составной частью общей системы социального управления, т. е. системы организации общественной жизни в данной стране. В этом качестве местное самоуправление обладает рядом признаков, обозначающих его как многоаспектный политико-правовой институт, присущий любому демократическому государству»¹.

Помимо научного анализа, показывающего, что понятие местного самоуправления теснейшим образом связано с политико-правовой природой этого явления, важно проследить определение местного самоуправления в нормах права, тоже имеющее свою историю.

В советский период первое законодательное определение местного самоуправления содержалось в Законе СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». В ст. 1 Закона говорилось, что местное (территориальное) самоуправление в СССР — это самоорганизация граждан для решения непосредственно или через избираемые ими органы всех вопросов местного значения исходя из интересов населения и особенностей административно-территориальных единиц, на основе законов и соответствующей материальной и финансовой базы.

Дальнейшее развитие и обогащение содержания понятия местного самоуправления связано с Законом РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР», который установил (ст. 1), что местное самоуправление — это система организации деятельности граждан для самостоятельного (под свою ответственность) решения вопросов местного значения исходя из интересов населения, его исторических, национально-этнических и иных особенностей на основе Конституции РСФСР, законов РСФСР, конституций и законов республик в составе РСФСР.

С учетом положений новой Конституции РФ (декабрь 1993 г.) был принят Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который уточнил понятие местного самоуправления. В ст. 2 Закона закреплялось, что

¹ Васильев В. И. Муниципальное право России. С. 35.

местное самоуправление — признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций. Местное самоуправление как выражение власти народа составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации.

Близкой трактовки придерживается и действующий Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В ст. 1 Закона закреплено, что местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации. *Местное самоуправление — это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, — законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.*

Для уяснения всего разнообразия подходов к понятию и сущности местного самоуправления необходимо учитывать и определение, содержащееся в Европейской хартии местного самоуправления (1985 г.). В хартии (ст. 3) под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут иметь подотчетные им исполнительные органы. Это положение не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан, если это допускается законом.

Таким образом, обобщенно можно выделить следующие сущностные признаки (черты) местного самоуправления, закреплённые в хартии и российском законодательстве:

- в российской концепции самоуправления субъектами местного самоуправления являются *население и (или) органы местного самоуправления*. Европейская хартия выделяет прежде всего *выборные органы (советы или собрания) и подотчётные им исполнительные органы*. *Население участвует в местном самоуправлении тогда, когда это допускается законом*;
- местное самоуправление — *одна из основ конституционного строя Российской Федерации, форма осуществления народом своей власти* (ст. 3 Конституции РФ). *Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации* (ст. 132 Конституции РФ). Из положений Европейской хартии нельзя сделать однозначный вывод о том, формой выражения какой власти является местное самоуправление;
- в Российской Федерации *предметом деятельности местного самоуправления является решение вопросов местного значения*, т. е. вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с законом осуществляется самостоятельно населением и (или) органами местного самоуправления. Исходя из положений Европейской хартии, это регламентация (правовое регулирование) и управление публичными (общественными) делами. Уровень этих общественных дел четко не определен;
- в соответствии с российским законодательством *население непосредственно и (или) через органы местного самоуправления решает вопросы местного значения самостоятельно и под свою ответственность*. Европейская хартия акцентирует внимание на органах местного самоуправления, именно они осуществляют местное самоуправление под свою ответственность;

- российское законодательство исходит из того, что при осуществлении местного самоуправления *должны учитываться исторические и иные местные традиции*. Местное самоуправление — это первичное звено общества, в котором повседневные управленческие, социальные, экономические, бытовые и иные отношения формируются с учетом как требований закона, *так и сложившихся обычаев, традиций, нравственных норм*. Следовательно, местное самоуправление может эффективно функционировать на основе взаимосвязи правовых и социально-этических норм. Это концептуальное положение не было учтено Европейской хартией.

4.2. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СИСТЕМЕ ОСНОВ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В преамбуле Европейской хартии местного самоуправления содержится положение о том, что местное самоуправление является одной из главных основ любого демократического строя. Местное самоуправление позволяет наиболее непосредственным образом осуществить именно на местном уровне право граждан участвовать в управлении государственными делами. Защита и укрепление местного самоуправления представляют собой значительный вклад в построение государства, основанного на принципах демократии и децентрализации власти.

Конституция РФ признает и гарантирует местное самоуправление, раскрывая и закрепляя его сущностные проявления, основные задачи и функции, а также отдельные аспекты, касающиеся статуса и полномочий местного самоуправления, в ст. 3, 12, 15, 18, 24, 32, 33, 46, 68, 74, 97, 130–133. Глава 1 Конституции РФ «Основы конституционного строя» закрепляет местное самоуправление в числе основ конституционного строя Российской Федерации, выражающего гуманную сущность природы Российского государства, принадлежность России к сообществу демократических правовых государств.

Конституционный статус местного самоуправления отражен и в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в ст. 1 которого отмечается, что местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации.

Местное самоуправление самостоятельно функционирует и развивается на основе общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации, конституционных установлений, положений федерального законодательства, законов субъектов Российской Федерации, принимаемых в случаях и порядке, установленных федеральным законодательством, уставами муниципальных образований и другими муниципальными правовыми актами.

Принцип самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий (ст. 12 Конституции РФ) гарантируется Конституцией и дополняется принципом организационной обособленности местного самоуправления, выражающимся в том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Закрепленный в ст. 12 Конституции РФ принцип самостоятельности местного самоуправления предполагает выделение и законодательное урегулирование круга вопросов местного значения, отнесенных к ведению местного самоуправления. Конституция не содержит конкретный перечень таких вопросов, а лишь указывает, что местное самоуправление призвано обеспечить самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (ст. 130). Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, вводят местные налоги и сборы, решают иные вопросы местного значения, а также в соответствии с федеральным законом обеспечивают в пределах своей компетенции доступность медицинской помощи (ст. 132).

В соответствии с Конституцией РФ подробный перечень вопросов местного значения городского, сельского поселения (ст. 14), муниципального района (ст. 15), муниципального, городского округа (ст. 16), внутригородского района (ст. 16.2), а также полномочия федеральных органов государственной власти (ст. 5) и органов государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 6) в области местного самоуправления определяются Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В субъектах Российской Федерации — городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе местное самоуправление осуществляется органами местного самоуправления на внутригородских территориях. Перечень вопросов местного значения для этих территорий определяется законами субъектов Российской Федерации — городов федерального значения исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства.

Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы с учетом исторических и иных местных традиций. Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивают государственные гарантии прав населения на осуществление местного самоуправления. Отказаться от своего права на осуществление местного самоуправления население не может, поскольку в соответствии с постановлением Конституционного суда РФ от 30 ноября 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области» право на осуществление местного самоуправления возникает на основании Конституции РФ и закона, «а не на основании волеизъявления населения муниципального образования»¹.

¹ СЗ РФ. 2000. № 5. Ст. 4943.

Современное российское законодательство разрешает участвовать в осуществлении местного самоуправления не только гражданам Российской Федерации. Иностранцы граждане, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования, обладают правами по осуществлению местного самоуправления в соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральными законами.

Права граждан на осуществление местного самоуправления, установленные Конституцией РФ и Федеральным законом № 131-ФЗ, могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Сущность местного самоуправления обуславливает его многоаспектное конституционное значение. Во-первых, оно является одной из основ конституционного строя, а в части муниципальной демократии — важнейшим институтом гражданского общества в Российской Федерации; во-вторых, это форма народовластия, неотъемлемая органическая часть политической системы общества; в-третьих, право граждан России на осуществление местного самоуправления можно признать институтом правового положения личности. Этим обусловлены богатство нормативного правового содержания и сложный, многоструктурный характер институтов местного самоуправления в их конституционном и текущем законодательном оформлении¹.

4.3. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СИСТЕМЕ НАРОДОВЛАСТИЯ

Местное самоуправление играет важную роль в механизме народовластия. В Российской Федерации сложилась определенная система форм реализации принадлежащей народу

¹ См.: Муниципальное право /под ред. Н. С. Бондаря. С. 145.

власти, единственным источником которой народ и является. В соответствии со ст. 3 Конституции РФ народ осуществляет свою власть *непосредственно*, а также *через органы государственной власти и органы местного самоуправления*. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции), что подчеркивает самостоятельность формы осуществления власти народа через органы местного самоуправления.

Однако положение ст. 12 Конституции РФ о невхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти не означает, что они совершенно независимы друг от друга. Возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (ст. 132 Конституции), право органов местного самоуправления участвовать в осуществлении иных государственных полномочий (ст. 20 Федерального закона № 131-ФЗ), а также право органов государственной власти в соответствии с законом осуществлять отдельные полномочия органов местного самоуправления (ст. 75 этого Закона) являются свидетельством того, что, реализуя власть народа, органы государственной власти и органы местного самоуправления не только не обособляются, но и тесно взаимодействуют друг с другом¹. В соответствии с положениями ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Концептуальные положения гл. 1 Конституции РФ о народовласти и роли в нем местного самоуправления нашли содержательное отражение в Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

¹ Подробнее см.: Пешин Н.Л. Конституционная реформа местного самоуправления: новая (старая) модель соотношения государственной и муниципальной форм публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 6. С. 10–15.

В российском государствоведении понятия «власть народа», «государственная власть» нередко ассоциируются с понятием публичной власти¹. Публичность (от лат. *publicus* — общественный, гласный, открытый) имеет емкое содержание. Если раньше к публичному праву относили преимущественно вопросы государственной власти, отношения граждан и государственной администрации, то сейчас публичное право охватывает и другие сферы, в том числе местное самоуправление. Местное самоуправление нередко характеризуется как «муниципальная публичная власть»². Муниципальная власть и власть государственная — формы публичной власти, власти народа.

Для понимания публично-властной природы местного самоуправления важной представляется позиция Конституционного суда РФ. Она была сформулирована в ряде постановлений, в частности в постановлении по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики «О системе органов государственной власти Удмуртской Республики» от 24 января 1997 г., где говорилось, что организация *публичной* власти на местах может осуществляться как органами государственной власти местного уровня, так и муниципальными органами, не входящими в систему органов государственной власти субъекта Федерации³. В постановлении Конституционного суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92–94 Конституции Республики Коми и Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» отмечалось, что понятие «органы власти» само

¹ См.: Югов А. А. Право публичной власти как исключительное право народа на власть // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 28–33; Юридическая энциклопедия /отв. ред. Б. Н. Топорнин. С. 918.

² См.: Данько А. А. Местное самоуправление как уровень единой публичной власти в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 8. С. 31–34; Муниципальная власть и муниципальный строй: монография /Р. Б. Булатов и др.; под ред. Р. Б. Булатова. М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2021.

³ СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

по себе не свидетельствует об их государственной природе. Публичная власть может быть и муниципальной¹.

Можно выделить следующие признаки муниципальной власти:

- местное самоуправление выступает в роли самостоятельного института народовластия, закрепленного в Конституции РФ и российском законодательстве;
- муниципальная власть имеет свой механизм осуществления полномочий (население муниципального образования, органы и должностные лица местного самоуправления);
- муниципальная власть реализуется повседневно, непрерывно и в рамках закона;
- муниципальная власть действует только в пределах полномочий, закрепленных законом за конкретным видом муниципального образования, и в равной мере распространяется на всех лиц, на органы и организации, находящиеся на этой территории;
- муниципальная власть основывается на муниципальной собственности, местном бюджете, праве введения местных налогов и сборов на территории муниципального образования, которые обеспечивают ее самостоятельность и компетенционную обособленность².

Развернувшаяся в юридической литературе научная дискуссия по вопросам взаимодействия государственной власти и власти местного самоуправления, их сущности и проявлений позволяет обобщенно выделить несколько позиций ученых о природе местного самоуправления и соотношении муниципальной (местной) и государственной форм власти.

¹ СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 532.

² Подробнее см.: *Данько А. А.* Местное самоуправление как уровень единой публичной власти в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 8. С. 31–34; *Лахтина Т. А.* Местное самоуправление как элемент публичной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 7. С. 16–20.

1. Обосновывается концепция *негосударственной природы местного самоуправления*. По мнению сторонников этой позиции, местное самоуправление не составляет и по своей природе не может составлять компонент государственной организации, а является институтом гражданского общества. Государственность заканчивается там, где начинается местное самоуправление¹. Негосударственный характер власти органов местного самоуправления объясняется тем, что в их системе отсутствуют строгая иерархия и соподчиненность; они действуют не от имени государства; вопросы местного значения решают с учетом особенностей развития своей территории; их материально-финансовую базу составляют муниципальная собственность и местный бюджет; они обладают более тесной связью с населением, чем государственные органы; у органов местного самоуправления слабо развиты политические функции.
2. Власть местного самоуправления признается *аналогичной государственной власти или государственной властью особого рода*. В частности, Г. В. Барабашев характеризовал концепцию негосударственной природы местного самоуправления как миф, который создан на основе устаревших западных теорий местного самоуправления. Местное самоуправление нельзя относить исключительно к институтам гражданского общества, это государственная власть особого рода².
3. Высказано мнение, что местное самоуправление — это *публичная власть, существующая наряду с государственной властью*³. Реализация власти народа через органы местного самоуправления представляет собой самостоятельное направление, отдельное от реализации власти народа через органы государственной власти. Оба этих

¹ См., например: *Топорнин Б. Н.* Разделение властей и государственная организация //Разделение властей и парламентаризм. М., 1992. С. 14.

² См.: Местное самоуправление в России: теория и практика //Государство и право. 1993. № 6. С. 146.

³ См.: *Чиркин В. Е.* Публичная власть. М.: Юрист, 2005. С. 46–54.

направления объединяет единый источник — власть народа. Так, В. Е. Чиркин характеризовал власть местного самоуправления как «ограниченную законодательством государства (федеративного или унитарного), а также законами субъектов Федерации в федеративном государстве публичную, неполитическую, негосударственную власть»¹.

4. Высказана позиция о том, что местное самоуправление олицетворяет собой *пограничное явление между государством и обществом, соединяющее их между собой*; в нем есть *сочетание общественных форм (в организации) и властных полномочий (в юридической силе принимаемых решений)*². Местное самоуправление многогранно: оно относится к ряду управленческих явлений, призванных целенаправлять, организовывать и регулировать общественную жизнедеятельность на территории муниципального образования; выступает *средством* реализации инициативы и практического осуществления самостоятельности, воплощения творческой энергии и ответственности населения по месту жительства; это и *форма* реализации прав и свобод человека и гражданина.

Муниципальная власть имеет ряд признаков, присущих государственной власти. К ним можно отнести четко выраженный институциональный характер; наличие обособленного аппарата, осуществляющего эту власть; наличие самостоятельного вида служебной деятельности (муниципальной службы); непрерывность осуществления власти во времени; ее универсальность, всеобщность; подзаконность муниципальной власти и ее соответствие положениям Конституции РФ, федерального и регионального законодательства; осуществление власти на территории конкретного муниципального образования; возможность использования законом установленных средств государственного принуждения; установление и взимание соответствующих налогов и сборов; самостоятельное формирование и исполнение бюджета.

¹ Чиркин В. Е. О публичной власти (постановка проблемы) // Государство и право. 2003. № 10. С. 13.

² См.: Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. М., 1997. С. 133.

Как форма публичной власти власть местного самоуправления самостоятельна, но не самодостаточна и нуждается в существенной поддержке со стороны государственной власти. Органы государственной власти обеспечивают защиту прав местного самоуправления.

Важнейшей чертой местного самоуправления, отражающей его специфику как формы осуществления власти народа, является институт ответственности. Федеральный закон № 131-ФЗ (ст. 70) предусматривает ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления *перед населением муниципального образования, перед государством, перед физическими и юридическими лицами*. Закон закрепляет механизм ответственности также между органами местного самоуправления (ст. 74.1). Основания, порядок и условия ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления на основе закона определяются уставами муниципальных образований.

Таким образом, власть местного самоуправления (муниципальная власть) — это основанная на Конституции РФ, федеральном и региональном законодательстве, уставах муниципальных образований самостоятельная форма реализации власти народа на территориях муниципальных образований, выражающаяся в волевом воздействии, осуществляемом населением, органами и должностными лицами местного самоуправления на участников муниципальных правоотношений и направленном на решение в интересах населения вопросов местного значения, а также в предусмотренных законом случаях и переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, посредством принятия обязательных для исполнения муниципальных правовых актов с возможностью применения для их реализации необходимых мер принуждения.

4.4. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В ОБЛАСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В Конституции РФ установлены основные начала организации и деятельности местного самоуправления на всей территории страны. К совместному ведению Российской Федерации

и ее субъектов, согласно п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции, отнесено установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления. Конкретные полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления отражены в Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В соответствии со ст. 5 Закона к *полномочиям федеральных органов государственной власти* в области местного самоуправления, в частности, отнесены:

- определение общих принципов организации местного самоуправления;
- правовое регулирование в соответствии с положениями Конституции РФ (ст. 71, 72) прав, обязанностей и ответственности федеральных органов государственной власти и их должностных лиц, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц в области местного самоуправления;
- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения;
- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены федеральным законом. Уполномоченные органы государственной власти осуществляют контроль за осуществлением органами и должностными лицами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

Осуществление федеральными органами исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления допускается только в случаях и порядке,

РАЗДЕЛ 2. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

предусмотренных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами.

По вопросам местного самоуправления Федеральный закон № 131-ФЗ обладает приоритетом над всеми остальными федеральными законами и (или) иными нормативными правовыми актами, регулирующими вопросы местного самоуправления. В случае противоречия этих законов, иных нормативных правовых актов Конституции РФ, Федеральному закону № 131-ФЗ применяются положения Конституции РФ и данного Закона.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления (ст. 6 Федерального закона № 131-ФЗ) осуществляют:

- правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации в случаях и порядке, установленных Федеральным законом № 131-ФЗ;
- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти субъектов Федерации и их должностных лиц в области местного самоуправления в случаях и порядке, установленных федеральными законами;
- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов Российской Федерации, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;
- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены законами субъектов Российской Федерации в установленном Федеральным законом № 131-ФЗ порядке.

Конституция РФ и федеральные законы обладают приоритетом по отношению к конституции (уставу), закону, иному нормативному правовому акту субъекта Российской Федерации по вопросам местного самоуправления.

Допускается осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления только в случаях и порядке, установленных Конституцией РФ, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации. В частности, Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает (ст. 37) право высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации при формировании конкурсной комиссии для рассмотрения кандидатур на замещение по контракту должности главы местной администрации муниципального района, муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского муниципального образования городского федерального значения назначить половину членов конкурсной комиссии.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут также временно осуществлять отдельные полномочия органов местного самоуправления в случаях и порядке, предусмотренных ст. 75 Федерального закона № 131-ФЗ:

- если в связи со стихийным бедствием, с катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией представительный орган муниципального образования и местная администрация отсутствуют и (или) не могут быть сформированы в соответствии с законом;
- если вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления возникает просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, определенная в порядке, установленном законодательством;

РАЗДЕЛ 2. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

- если при осуществлении переданных отдельных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции РФ, федерального закона, иных нормативных правовых актов, установленные соответствующим судом.

Органами государственной власти субъектов Российской Федерации не могут временно осуществляться полномочия органов местного самоуправления по принятию устава муниципального образования, внесению в него изменений и дополнений, установлению структуры органов местного самоуправления, изменению границ территории муниципального образования, преобразованию муниципального образования.

ГЛАВА 5. ПРИНЦИПЫ, ФУНКЦИИ И СИСТЕМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

5.1. ПОНЯТИЕ И РАЗВИТИЕ ОБЩИХ ПРИНЦИПОВ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Понятие «принцип» является не только основным, исходным положением какой-либо теории, учения, но и руководящей идеей, базовым правилом деятельности, основой устройства или действия различных систем, в том числе общественных, социальных. Это толкование понятия «принцип» соответствует и его общепризнанному значению, в частности, в теории государства и права, в конституционном, административном, муниципальном праве.

Впервые классификация основных принципов местного самоуправления была закреплена в Законе СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»¹. Закон (ст. 4) выделял следующие принципы:

- волеизъявления народа через Советы народных депутатов, местные референдумы и иные формы непосредственной демократии;
- законности;
- самостоятельности и независимости Советов народных депутатов, их ответственности за решение вопросов местного значения;
- защиты прав и законных интересов граждан;
- выборности Советов народных депутатов, органов территориального общественного самоуправления, их подконтрольности населению;
- гласности и учета общественного мнения;
- сочетания местных и государственных интересов.

Таким образом, в качестве принципиальных, важнейших начал законом устанавливались правовые основы местного самоуправления, что в обобщенном виде можно определить

¹ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 16. Ст. 267.

как принцип законности; основы функционирования местного самоуправления как территориальной организации публичной власти (территориальный принцип организации местного самоуправления; принцип волеизъявления народа непосредственно и через избираемые органы местного самоуправления; принцип защиты прав и законных интересов граждан; принцип подконтрольности органов местного самоуправления населению; принцип сочетания местных и государственных интересов); основы формирования (принцип выборности) и деятельности (принципы самостоятельности, независимости, ответственности, гласности, учета общественного мнения) органов местного самоуправления.

Однако среди этих принципов, носивших в основном организационно-правовой характер, Законом СССР не были указаны принципы, относящиеся к экономической и финансовой сферам местного самоуправления.

Закон Российской Федерации от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в Российской Федерации»¹ не содержал особой статьи, посвященной основным принципам местного самоуправления. Лишь в ст. 7 закреплялись принципы *определения компетенции органов местного самоуправления*. Однако это не означает, что Закон РФ от 6 июля 1991 г. не отражал принципов, характеризующих правовой статус местного самоуправления, организацию и деятельность его органов. Содержание этих принципов выражалось в конкретных нормах или в комплексе норм, представляющих правовой механизм реализации соответствующего принципа.

Так, в ст. 1 «Понятие местного самоуправления» четко прослеживался, например, принцип приоритета интересов населения при решении вопросов местного значения, а также принцип законности, который закреплялся также в п. 11 ст. 18 и п. 4 ст. 33, определявшие порядок отмены актов представительных органов и местной администрации, противоречивших действовавшему законодательству. Принцип ответственности органов местного самоуправления перед государством

¹ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

проявлялся в возможности досрочного прекращения полномочий Советов (п. 1 ст. 95) за неоднократные нарушения Конституции и законодательства, прав и свобод граждан. Закреплялся принцип подотчетности местной администрации соответствующему местному Совету как представительному органу местного самоуправления (п. 2 ст. 29).

Конституция РФ (1993 г.) отнесла установление общих принципов организации местного самоуправления к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72). Однако сначала Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 4), затем Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ст. 5) отнесли определение общих принципов организации местного самоуправления к ведению федеральных органов государственной власти. Законодательные органы субъектов Российской Федерации получили возможность *осуществлять правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления только в случаях и порядке, установленных* Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ст. 6).

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ также не содержал единого перечня общих принципов. Путем анализа содержания его статей можно выявить положения, которые закон считал принципиальными для определения территориальной организации местного самоуправления, структуры органов, финансово-экономической основы, форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, гарантий местного самоуправления, ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, государством, юридическими и физическими лицами.

Свою позицию о содержании понятия «общие принципы местного самоуправления» высказал и Конституционный суд РФ¹.

В Федеральном законе № 131-ФЗ термин «принцип» хоть и используется непосредственно в названиях гл. 2 «Принци-

¹ СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2811; 1997. № 5. Ст. 708.

пы территориальной организации местного самоуправления» и ст. 18 «Принципы правового регулирования полномочий органов местного самоуправления», но конкретные принципы местного самоуправления можно выявить лишь путем анализа содержания статей данного Закона. Такой способ закрепления принципов дает основания для различной их классификации и интерпретации, выделения, в частности, общих, основных, отраслевых принципов¹.

В обобщенном виде к *общим принципам* организации местного самоуправления в Российской Федерации чаще всего относят следующие:

- народовластия (местное самоуправление — форма осуществления народом своей власти);
- самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий;
- организационного обособления органов местного самоуправления от органов государственной власти;
- многообразия организационных форм осуществления местного самоуправления;
- соответствия материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления его полномочиям;
- взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти в осуществлении общих задач и функций;
- сочетания представительной демократии с формами прямого волеизъявления граждан;
- ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления;
- соблюдения прав и свобод человека и гражданина;
- законности в организации и осуществлении местного самоуправления;
- гласности и учета общественного мнения;
- сочетания коллегиальности и единоначалия в местном самоуправлении;
- государственных гарантий местного самоуправления.

¹ См., например: Овчинников И. И. Принципы местного самоуправления: теоретико-правовые проблемы идентификации // Конституционный строй России: пятнадцать лет пути. М.: ТЕИС, 2008. С. 136–151.

Этот перечень может быть дополнен и иными принципами, в частности отраженными в Европейской хартии местного самоуправления:

- местное самоуправление — способ непосредственного осуществления на местном уровне права граждан участвовать в управлении государственными делами;
- органы местного самоуправления — одна из главных основ демократического строя государства;
- право органов местного самоуправления на судебную защиту в интересах осуществления ими своих полномочий и соблюдения принципов местного самоуправления;
- ограничение административного контроля за органами местного самоуправления, допускаемого только в порядке и в случаях, установленных Конституцией или законом.

Различия в классификациях принципов местного самоуправления обусловлены, в частности, тем, что каждый исследователь вкладывает в понятие принципов свое видение важнейших, ключевых элементов местного самоуправления, путей становления и развития этого института, его места в системе иных институтов местного самоуправления, понимание механизмов их взаимодействия и влияния принципов на формирование основ местного самоуправления. Все это дает основания для свободного интерпретирования содержания законов и выделения в качестве принципов тех положений, которые соответствуют требованиям, положенным в основу той или иной классификации.

Понятие «общие принципы местного самоуправления» призвано в научной и правовой форме отразить определенные требования, объективно представляющие особое значение и положенные в основу организации и функционирования местного самоуправления. Важно, чтобы общие принципы местного самоуправления выражали те закономерности и отношения, которые связаны с сущностью и конституционно-правовой природой местного самоуправления.

Общие принципы местного самоуправления представляют собой объективные закономерности общественно-политического и социально-экономического развития местного самоуправления, его территориального устройства, организационной структуры, форм прямой демократии, материально-ресурсного и финансового обеспечения, оснований и видов ответственности в местном самоуправлении, выраженные в виде теоретических определений, правовых положений и учитываемые в научных исследованиях, правовом регулировании и в практике местного самоуправления.

Общие принципы организации местного самоуправления составляют правовую базу демократической концепции местного самоуправления, основанную на признании и обеспечении равного права граждан на местное самоуправление независимо от того, на территории какого субъекта Российской Федерации они проживают. Таким образом, понятие «общие принципы» означает не только основные принципы, но и принципы, единые для всех субъектов Российской Федерации.

5.2. ФУНКЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Функции местного самоуправления обусловлены его природой, местом в системе народовластия, теми задачами и целями, к достижению которых направлена муниципальная деятельность.

Истоки функционального подхода стали складываться применительно к деятельности органов власти на местах еще в советский период. Весьма распространенным было понимание функций Советов как основных сторон их социально-исторического назначения, *главных направлений деятельности по осуществлению принадлежащей народу государственной власти.*

В современных условиях устоялось понимание функций местного самоуправления как основных направлений деятельности по решению вопросов местного значения, закрепленных за муниципальным образованием законом, а в установленных случаях и по осуществлению отдельных

государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации.

Характерными чертами функций местного самоуправления являются объективная необходимость; относительная самостоятельность; общность и типичность; специфичность и однородность; стабильность, повторяемость и универсальность; целенаправленность; тесная взаимосвязь функций местного самоуправления с функциями социального управления.

В юридической литературе в общем анализе функций превагирует суждение о том, что не следует отождествлять функции с компетенцией и конкретными полномочиями органа. Функции всегда первичны по отношению к компетенции и отдельным полномочиям. Именно в соответствии с функциями устанавливается компетенция представительных и исполнительных органов местного самоуправления. Полномочия органов являются правовым выражением функций. Функции более стабильны по сравнению с компетенцией, так как они обусловлены предназначением органов публичной власти.

Отражая сущность деятельности органов местного самоуправления, их функции определяют формы организации работы органов, раскрывают тот круг вопросов, которыми они призваны заниматься.

С учетом положений действующего законодательства о местном самоуправлении выделяются следующие функции местного самоуправления:

- *обеспечение участия населения в решении вопросов местного значения.* Местное самоуправление, являясь одной из основ конституционного строя, формой осуществления власти народа, обеспечивает приближение управления государственными и общественными делами к гражданам. Утверждая демократические начала организации и осуществления власти на местном уровне, муниципальное самоуправление укрепляет основы народовластия.

Развитие институтов муниципальной демократии обеспечивает тесную связь выборных органов и должностных лиц местного самоуправления с населением, их подконтрольность населению. Устав муниципального образования закрепляет формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и формы участия населения в решении вопросов местного значения, регулирует порядок отзыва, выражения недоверия населением или досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления.

Местное самоуправление является хорошей школой для подготовки граждан к участию в управлении государственными делами;

- *управление муниципальной собственностью, финансовыми средствами муниципального образования.* Экономическую основу местного самоуправления составляют находящиеся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований. Свое социальное предназначение местное самоуправление реализует путем обеспечения эффективного управления муниципальным имуществом, формирования и рационального использования местных финансов. Государство признает за местным самоуправлением право самостоятельно решать все эти вопросы. Поэтому население муниципального образования, органы местного самоуправления принимают на себя ответственность за эффективность управления муниципальным имуществом и местными финансовыми ресурсами.

Реализация полномочий, связанных с осуществлением рассматриваемой функции, должна осуществляться в интересах населения муниципального образования, служить удовлетворению его потребностей;

- *обеспечение комплексного развития территории муниципального образования.* Комплексное развитие муниципального образования призвано обеспечить повышение

эффективности производственной деятельности, экономики местного хозяйства, решения социально-культурных, экологических задач, использования трудовых, природных и других местных ресурсов, улучшение условий жизни и отдыха населения.

Функция комплексного социально-экономического развития муниципального образования осуществляется прежде всего посредством стратегического планирования. Представительные органы местного самоуправления утверждают стратегии социально-экономического развития муниципального образования (как правило, на 5-летний срок), программы по отдельным отраслям и сферам деятельности, контролируют их реализацию, утверждают отчеты об исполнении. Стратегии и программы развития муниципального образования направлены на обеспечение оптимальных пропорций в развитии различных отраслей и сфер местной жизни, рационального использования ресурсов, гармоничного сочетания производственной и социальной инфраструктур.

Обеспечение комплексного социально-экономического развития территории муниципального образования — необходимое условие успешного решения вопросов местного значения, достижения целей местного самоуправления;

- *обеспечение потребностей населения в социально-культурных, коммунально-бытовых и других жизненно важных услугах.* К основным целям муниципальной деятельности относится улучшение условий жизни граждан, создание благоприятной среды жизнедеятельности населения муниципального образования. Важную роль в достижении этой цели играют органы местного самоуправления, призванные решать вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, способствовать развитию местной инфраструктуры, организации обслуживания населения;
- *защита интересов и прав местного самоуправления, гарантированных Конституцией РФ и федеральным законодательством.* В Российской Федерации признается

и гарантируется местное самоуправление (ст. 12 Конституции РФ). Государство обеспечивает соблюдение прав местного самоуправления, устанавливает гарантии местного самоуправления, включая право на судебную защиту. Таким образом, защита прав местного самоуправления — важная составляющая функционирования местного самоуправления.

Органы местного самоуправления, взаимодействуя с государственными и иными органами и организациями в различных сферах местной жизни, должны отстаивать и защищать права граждан на осуществление местного самоуправления, активно использовать свои конституционные полномочия на судебную и иные формы защиты интересов и прав местного самоуправления в случае их игнорирования и нарушения.

Органы и должностные лица местного самоуправления вправе обращаться в органы государственной власти, в администрацию предприятий, учреждений и организаций различных форм собственности, в том числе по вопросам соблюдения прав местного самоуправления, учета интересов населения муниципальных образований при решении тех или иных вопросов общественной и государственной жизни. Данные обращения подлежат обязательному рассмотрению.

Содержащиеся в Конституции РФ, действующем законодательстве о местном самоуправлении задачи и функции местного самоуправления носят обобщенный характер, касающийся всех муниципальных образований. Однако задачи и функции разнятся с учетом специфики уровня муниципальных образований, состава населения, развитости производственной и иной инфраструктуры и иных обстоятельств.

Понятие функций местного самоуправления является частным проявлением более широкого понятия функций социального управления. Общенаучный смысл понятия функций социального управления предопределяет методологическое начало для формирования понятий функций местного самоуправления. Функции социального управления — это наиболее общие, типичные виды действий субъектов управления, характеризующие содержание управления как деятельности, направленной на установление согласованности

и упорядоченности в поведении людей, решающих стоящие перед ними общие цели и задачи.

5.3. СИСТЕМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Законодательное закрепление системы местного самоуправления как совокупности организационных форм, посредством которых обеспечивается решение вопросов местного значения на территории муниципального образования, впервые было осуществлено в Законе СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». В ст. 2 Закона устанавливалось, что система местного самоуправления включает местные Советы народных депутатов, органы территориального общественного самоуправления (советы и комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, домовые, уличные, квартальные, поселковые, сельские комитеты и другие органы), а также местные референдумы, собрания, сходы граждан, иные формы непосредственной демократии. Отмечалось, что органы местного самоуправления функционируют в тесном взаимодействии с трудовыми коллективами, общественными организациями и движениями, создают условия для реализации каждым гражданином конституционного права на участие в управлении государственными и общественными делами. Сельские населенные пункты, поселки и города в целях более эффективного осуществления своих прав и интересов получали право на объединение в ассоциации.

Систему местного самоуправления закреплял и Закон РФ от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в Российской Федерации» (ст. 2). В перечень организационных форм осуществления местного самоуправления (он в основном совпадал с тем, который указывался в Законе СССР от 9 апреля 1990 г.) наряду с местными Советами как представительными органами власти закон включил и органы управления — местную администрацию.

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не содержал специальной статьи

о системе местного самоуправления, но в нем получили закрепление различные элементы этой системы: представительный орган местного самоуправления, выборный глава муниципального образования, уставом муниципального образования могли быть предусмотрены иные выборные должностные лица местного самоуправления, другие органы и должностные лица местного самоуправления. Закон закреплял и более широкий по сравнению с предшествующим законодательством перечень форм прямого волеизъявления граждан (местный референдум, муниципальные выборы, собрание (сход) граждан, народная правотворческая инициатива, обращения граждан в органы местного самоуправления, территориальное общественное самоуправление). Гражданам предоставлялось право участвовать в осуществлении местного самоуправления и в иных формах, не противоречащих Закону.

Действующий Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ выделил три группы элементов системы местного самоуправления: *формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления*; *формы участия населения в осуществлении местного самоуправления*; *органы и должностные лица местного самоуправления* (представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация, контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица).

Таким образом, под *системой местного самоуправления* следует понимать совокупность разнообразных форм прямого волеизъявления граждан, выборных и иных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц, других организационно-правовых форм осуществления местного самоуправления, через которые население и (или) органы муниципального образования самостоятельно в соответствии с законом решают вопросы местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

РАЗДЕЛ 3

ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

ГЛАВА 6. ПОНЯТИЕ И СИСТЕМА ОСНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

6.1. ПОНЯТИЕ ОСНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Основы местного самоуправления — закрепленные (применительно к местному самоуправлению) в общепризнанных принципах и нормах международного права, международных договорах Российской Федерации, положениях Конституции РФ, федерального законодательства важнейшие установления фундаментальных, общих для всех субъектов Российской Федерации и муниципальных образований единых начал организации и деятельности местного самоуправления: правовых, территориальных, организационных, экономических, а также форм прямого народного властия. Основы местного самоуправления представляют собой унифицированные стандарты требований к организации местного самоуправления во всех субъектах Российской Федерации и каждом муниципальном образовании. Следует выделить важное качество основ местного самоуправления — их универсальный, всеобщий характер.

В соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами основы местного самоуправления призваны, *во-первых*, обеспечить государственные гарантии самостоятельного осуществления местного самоуправления населением муниципального образования; *во-вторых*, создать условия и возможности для эффективного решения задач местного значения, развития территории муниципального образования.

Основы местного самоуправления как определенные базовые правовые установления позволяют, в частности:

- а) обеспечить становление местного самоуправления на конкретной территории;
- б) создать систему муниципальных институтов, способных обеспечить реализацию компетенции муниципального образования, прав и законных интересов населения в условиях самоуправления;
- в) обеспечить включенность местного самоуправления в систему публичной власти в Российской Федерации;
- г) наделить муниципальные образования материальными ценностями и финансовыми средствами, достаточными для функционирования муниципального образования на принципах самоорганизации, самодеятельности, самоответственности, самостоятельности и саморегулирования;
- д) гарантировать осуществление местного самоуправления на всей территории Российской Федерации с учетом исторических и местных традиций жизни населения, уровня конкретного муниципального образования, особенностей социально-политического и финансово-экономического развития территории муниципального образования и субъекта Российской Федерации.

Обобщая анализ понятия «основы местного самоуправления», можно сделать вывод о том, что *основами местного самоуправления признаются соответствующие принципам международно-правовых актов, закрепленные и гарантированные Конституцией РФ и федеральным законодательством наиболее важные, общие для всех уровней муниципальных образований, базовые начала правового регулирования статуса местного самоуправления и его роли в механизме народовластия, территориального устройства, организационной структуры, форм*

прямого волеизъявления граждан при осуществлении местного самоуправления; экономического (финансово-экономического) обеспечения местного самоуправления, а также иные предпосылки и условия, обеспечивающие реализацию каждым гражданином права на осуществление местного самоуправления, решение вопросов местного значения.

6.2. СИСТЕМА ОСНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Будучи закрепленными в Конституции РФ и федеральных законах, основы местного самоуправления приобретают:

- а) фундаментальный, обобщающий характер;
- б) нормативность и верховенство по отношению к законодательству субъектов Российской Федерации и актам, принимаемым (издаваемым) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления;
- в) определенность;
- г) постоянство действия;
- д) общепризнанность;
- е) емкость сформулированных положений;
- ж) устойчивость.

Гарантированная Конституцией РФ самостоятельность деятельности населения муниципального образования по осуществлению местного самоуправления связана, во-первых, с определением территорий, на которых население вправе осуществлять местное самоуправление; во-вторых, с формированием органов местного самоуправления; в-третьих, с наделением органов местного самоуправления полномочиями по самостоятельному управлению муниципальной собственностью, формированию, утверждению и исполнению местного бюджета, введению местных налогов и сборов.

В зависимости от критериев наиболее распространенной является классификация основ местного самоуправления, включающая правовую, территориальную, экономическую, организационную основы.

Самостоятельной основой развития муниципальной демократии признаются и формы прямого народовластия, используемые в местном самоуправлении.

ГЛАВА 7. ПРАВОВАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

7.1. РАЗВИТИЕ ПРАВОВОЙ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В ст. 1 Конституции РФ закреплено важнейшее положение о том, что Россия есть правовое государство. Для правового государства характерными признаками являются, во-первых, верховенство права и закона во всех сферах общественной и государственной жизни, строгое исполнение требований закона всеми органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами и гражданами; во-вторых, реальность, концептуально-естественный характер прав и свобод личности, обеспечение ее свободного развития, взаимная ответственность государства и личности; в-третьих, осуществление государственной власти на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную.

В соответствии с принципами правового государства самостоятельная деятельность населения по эффективному решению вопросов местного самоуправления возможна только при достаточной правовой регламентации общественных отношений, возникающих в процессе осуществления местного самоуправления.

Первые законы о местном самоуправлении (Закон СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»¹ и Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР»²) определили базовые начала формирования местного самоуправления на территории России. Принятию российского закона предшествовали изменения, внесенные в Конституцию РСФСР 1978 г. В частности, в ней появился раздел «Местное самоуправление в Российской Федерации», а отдельные главы посвящались местным Советам и исполнительным органам местного самоуправления.

¹ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 16. Ст. 267.

² Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

В значительной мере эти законы отражали определенную преемственность статуса и функций местных Советов советского периода, характеризующихся значительной централизацией государственной власти. В обществе стали формироваться представления о местном самоуправлении как о системе местной власти, охватывающей абсолютно все стороны жизнедеятельности и жизнеобеспечения населения, сочетающей и государственные функции, и институты гражданского общества. Между тем реальные возможности влияния местного самоуправления на решение вопросов жизнедеятельности населения оказались весьма незначительными.

Очередная кардинальная правовая реформа системы местного самоуправления в нашей стране была обусловлена событиями осени 1993 г., что привело к принятию указов Президента РФ от 9 октября 1993 г. № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации»¹; от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации»²; от 22 декабря 1993 г. № 2265 «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации»³; от 21 марта 1994 г. № 557 «О мерах по обеспечению реформы местного самоуправления»⁴.

Указы от 9 и 26 октября 1993 г. прекращали деятельность всех избранных представительных органов местного самоуправления. Их функции передавались назначенным главам местных администраций. Указом от 22 декабря 1993 г. были признаны недействующими все статьи Закона о местном самоуправлении (1991 г.), касающиеся представительных органов — местных Советов, а их полномочия были переданы соответствующим местным администрациям.

Конституция РФ (декабрь 1993 г.) восстановила и упорядочила отношения в местном самоуправлении. Она закрепила

¹ САПП РФ. 1993. № 41. Ст. 3924.

² САПП РФ. 1993. № 44. Ст. 4188.

³ САПП РФ. 1993. № 52. Ст. 5071.

⁴ САПП РФ. 1994. № 13. Ст. 985.

местное самоуправление в качестве одной из основ конституционного строя Российской Федерации. Были гарантированы права граждан на осуществление местного самоуправления, закреплена самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий, органы местного самоуправления не были включены в систему органов государственной власти. Конституция выделила основную функцию местного самоуправления — обеспечение самостоятельного решения населением вопросов местного значения, подчеркнула приоритетную роль прямого народовластия в осуществлении местного самоуправления, закрепила самостоятельное определение населением структуры органов местного самоуправления.

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» разграничил полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления; закрепил предметы ведения местного самоуправления (вопросы местного значения, а также отдельные государственные полномочия, которыми могли наделяться органы местного самоуправления); предложил структуру, порядок принятия и внесения изменений в устав муниципального образования; определил территориальную организацию местного самоуправления и закрепил понятие муниципального образования; установил основы правового статуса органов и должностных лиц местного самоуправления; выделил основные формы прямой демократии; закрепил финансово-экономическую основу местного самоуправления; предусмотрел гарантии местного самоуправления, а также определил виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, контроля и надзора за их деятельностью.

В развитие положений Федерального закона от 28 августа 1995 г. были приняты федеральные законы «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» (1997 г.); «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» (1998 г.) и др.

Новый импульс для правотворческой деятельности получили и муниципальные образования. Устав как важнейший для муниципального образования нормативный правовой акт мог приниматься как населением на референдуме, так и представительным органом местного самоуправления. Органы и должностные лица местного самоуправления наделялись правом принимать правовые акты по вопросам своего ведения. Нормативные правовые акты органов и должностных лиц местного самоуправления, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступали в силу после их официального опубликования (обнародования).

Новый этап развития правовой основы местного самоуправления связан с принятием Федерального закона № 131-ФЗ¹. Одним из принципиальных новшеств этого Закона явилось изменение соотношения федерального и регионального законодательного регулирования вопросов местного самоуправления в сторону расширения федерального законодательства. Субъекты Российской Федерации теперь могли осуществлять правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления на своей территории *лишь в случаях и порядке, установленных данным Федеральным законом*.

Закон уточнил статус местного самоуправления как одного из элементов основ конституционного строя Российской Федерации, формы осуществления народом своей власти; определил новую территориальную организацию местного самоуправления; закрепил перечни вопросов местного значения и полномочий для каждого уровня муниципальных образований; установил порядок передачи и реализации органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов отдельных государственных полномочий; определил структуру органов местного самоуправления, включая обязательное наличие определенных органов; существенно расширил перечень форм прямой демократии, используемых в местном самоуправлении; закрепил целевое назначение и состав муниципальной собственности, полномочия

¹ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

местного самоуправления по формированию, утверждению, исполнению местного бюджета и регулированию бюджетных правоотношений; уточнил механизм ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления.

Федеральный закон № 131-ФЗ (ст. 4) установил, что правовую основу местного самоуправления составляют:

- общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации;
- Конституция РФ, федеральные конституционные законы, Федеральный закон № 131-ФЗ, другие федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти);
- конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, издаваемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

7.2. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

Реализация гражданами своего права на осуществление местного самоуправления закрепляется не только нормами национального права, но и международно-правовыми актами. Важным международно-правовым актом по вопросам организации местного самоуправления является Европейская хартия местного самоуправления, принятая Советом Европы 15 октября 1985 г.¹

В 1996 г. Россия была принята в Совет Европы и присоединилась к документам, принятым Советом Европы, в числе

¹ СЗ РФ. 1998. № 15. Ст. 1695.

которых была и Европейская хартия местного самоуправления (Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ¹).

После выхода Российской Федерации из состава Совета Европы в 2022 г. Европейская хартия местного самоуправления прекратила действие на территории нашей страны. Вместе с тем с точки зрения познания в сравнительном плане зарубежного опыта организации местного самоуправления изучение положений этой хартии представляет интерес.

В преамбуле Европейской хартии местного самоуправления, в частности, отмечается, что право граждан участвовать в управлении государственными делами наиболее непосредственным образом может быть осуществлено именно на местном уровне; существование наделенных реальными полномочиями органов местного самоуправления обеспечивает одновременно эффективное и приближенное к гражданам управление; органы местного самоуправления являются одной из главных основ любого демократического строя; защита и укрепление местного самоуправления является значительным вкладом в построение Европы, основанной на принципах демократии и децентрализации власти.

Европейская хартия закрепила *понятие местного самоуправления (ст. 3) как права и реальной способности органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут иметь подчиненные им исполнительные органы. Это положение не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан, если это допускается законом.* Устанавливалось обязательное признание принципа местного самоуправления во внутреннем законодательстве и по возможности в конституции государства.

¹ СЗ РФ. 1998. № 15. Ст. 1695.

В хартии определяется сфера компетенции местного самоуправления, закрепляется право органов местного самоуправления на полную свободу действий при реализации собственной инициативы по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа власти. Предоставляемые органам местного самоуправления полномочия должны быть полными и исключительными. При делегировании полномочий каким-либо центральным или региональным органом власти органы местного самоуправления должны, насколько это возможно, обладать свободой адаптировать эти полномочия к местным условиям.

Изменение границ территорий местного самоуправления должно допускаться только с учетом мнения населения соответствующих территорий.

Европейская хартия закрепила основные принципы финансового обеспечения местного самоуправления. Так, органы местного самоуправления имеют право в рамках национальной экономической политики на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий. *Финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им конституцией или законом.* Защита более слабых в финансовом отношении органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер корректировки последствий неравномерного финансирования, а также лежащих на этих органах расходов.

Органы местного самоуправления имеют право сотрудничать и на основе закона вступать в ассоциацию с другими органами местного самоуправления для осуществления общих задач.

Правовая защита местного самоуправления состоит в праве органов местного самоуправления на судебную защиту для обеспечения свободного осуществлении ими своих полномочий, конституционных и иных правовых принципов местного самоуправления.

7.3. Конституция Российской Федерации, ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ЗАКОНЫ И ИНЫЕ НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

Конституция Российской Федерации является важнейшим, основополагающим правовым регулятором общественных отношений в нашем государстве. Конституционные нормы обладают верховенством и высшей юридической силой по отношению к законам и иным нормативным правовым актам, принимаемым в Российской Федерации. В ряде статей Конституции содержатся принципиальные установления, касающиеся тех или иных аспектов местного самоуправления.

Закрепление в гл. 1 «Основы конституционного строя» места и роли органов местного самоуправления в *системе народовластия* (ст. 3)¹, *признания и защиты* муниципальной собственности равным образом с частной, государственной и иными формами собственности (ст. 8), *принципов самостоятельности* местного самоуправления в пределах своих полномочий, *признания и гарантированности* местного самоуправления Конституцией РФ, *невхождения органов местного самоуправления в систему органов государственной власти* (ст. 12), *обязанности органов и должностных лиц* местного самоуправления соблюдать Конституцию РФ и законы (ч. 2 ст. 15) свидетельствует о том, что современное Российское государство на конституционном уровне признает невозможность своего существования без местного самоуправления, которое конституционными положениями встроено в систему публичной власти, является составной частью основ конституционного строя, выражением подлинного народовластия.

Связь местного самоуправления с осуществлением личных, политических, социально-экономических прав и свобод человека и гражданина подчеркивается содержанием

¹ См.: Маслова Л. И. Конституционно-правовые основания механизма народовластия в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 11. С. 19–22.

ряда статей гл. 2 «Права и свободы человека и гражданина». Конституция провозгласила, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18). Граждане имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (ч. 2 ст. 32), обращаться лично, а также направлять коллективные и индивидуальные обращения в органы местного самоуправления (ст. 33), реализовывать свои права на жилище, включая предоставление в установленных законом случаях жилья бесплатно или за доступную плату из муниципальных жилищных фондов, на охрану здоровья, на образование через деятельность соответствующих муниципальных учреждений (ст. 40, 41, 43).

В гл. 3 «Федеративное устройство» Конституции РФ закрепляются предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления, к которым относится установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (п. «н» ч. 1 ст. 72).

Конституция РФ содержит ряд норм прямого действия, непосредственно регулирующих вопросы организации местного самоуправления. В нормах гл. 8 «Местное самоуправление» указываются функциональная направленность местного самоуправления и формы его осуществления (ст. 130), территориальные и организационные основы местного самоуправления (ст. 131), основные полномочия органов местного самоуправления, основы взаимодействия с органами государственной власти, вхождение органов местного самоуправления и органов государственной власти в единую систему публичной власти в Российской Федерации (ст. 132), гарантии осуществления местного самоуправления (ст. 133).

Местное самоуправление осуществляется также в соответствии с *федеральными законами и издаваемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации*. Накопленный массив законодательных

актов, регулирующих общественные отношения в области местного самоуправления, может быть разделен на несколько видов (групп) актов.

К числу *основных, базовых законов о местном самоуправлении*, принятых на различных этапах развития местного самоуправления, относятся Закон СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»; Закон РФ от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в Российской Федерации»; Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (эти три закона уже не действуют); Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Принятие Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ обусловило разработку федеральных законов по отдельным вопросам организации и осуществления местного самоуправления: от 26 ноября 1996 г. «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»; от 25 сентября 1997 г. «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»; от 8 января 1998 г. «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»; от 29 июля 1998 г. «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг»; от 21 декабря 2001 г. «О приватизации государственного и муниципального имущества»; от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»; от 14 ноября 2002 г. «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» и др.

В современных условиях одним из важнейших источников муниципального права, правовой основой для развития законодательства субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении является *Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»*.

Закон закрепляет свой приоритет в регулировании общественных отношений в области местного самоуправления: в случае противоречия федеральных законов и (или) иных нормативных актов Российской Федерации, регулирующих вопросы местного самоуправления, Конституции РФ и Федеральному закону № 131-ФЗ применяются Конституция РФ и указанный Федеральный закон.

Отраслевое федеральное законодательство часто содержит указания на полномочия органов местного самоуправления в соответствующей сфере земельных, жилищных, градостроительных, природоохранных, имущественных, бюджетных, налоговых и иных отношений. При решении органами местного самоуправления вопросов в указанных отраслях и сферах деятельности необходимо руководствоваться положениями соответственно Земельного, Жилищного, Градостроительного, Гражданского, Бюджетного, Налогового кодексов и иных отраслевых законов.

На федеральном уровне по вопросам местного самоуправления принимаются акты *палат Федерального собрания РФ*, указы *Президента РФ*, постановления и распоряжения *Правительства РФ*, акты *других органов исполнительной власти*.

К таким актам можно отнести, например:

- Указ Президента РФ от 15 октября 1999 г. «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации»;
- постановление Правительства РФ от 18 апреля 2012 г. № 344 «О ведении государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации» и др.

7.4. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

Местное самоуправление осуществляется также в соответствии с конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации.

Субъекты Российской Федерации регламентируют ряд важных вопросов организации местного самоуправления на своей территории.

В конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации вопросы организации местного самоуправления на их территории закрепляются, как правило, в отдельной главе с учетом положений Конституции РФ, Федерального закона № 131-ФЗ.

В области организации местного самоуправления в каждом субъекте Российской Федерации *в случаях и порядке, установленных Федеральным законом № 131-ФЗ*, принимаются законы, закрепляющие:

- наделение муниципальных образований статусом городского, сельского поселения, муниципального района, муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района, внутригородской территории городов федерального значения;
- изменение границ и преобразование муниципальных образований;
- наделение органов местного самоуправления муниципальных районов, муниципальных округов, городских округов, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения отдельными государственными полномочиями субъектов Федерации;
- порядок голосования по отзыву депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления;
- порядок голосования по вопросам изменения границ муниципального образования;
- гарантии прав граждан на участие в местном референдуме, а также порядок подготовки и проведения местного референдума;
- гарантии избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов, порядок назначения, подготовки, проведения, установления итогов и определения результатов муниципальных выборов;
- виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения;

- порядок формирования представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением;
- полномочия представительных органов муниципальных образований;
- условия контракта для главы местной администрации муниципального района (городского округа) в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;
- организацию муниципальной службы, включая требования к должностям муниципальной службы, статусу муниципального служащего, условиям и порядку прохождения муниципальной службы;
- вопросы формирования, утверждения, исполнения местного бюджета и контроля за его исполнением и др.

7.5. МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ

По вопросам местного значения населением муниципального образования непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты. *Муниципальный правовой акт — это решение по вопросам местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, принятое соответственно населением муниципального образования непосредственно, органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления, документально оформленное, обязательное для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающее либо изменяющее общеобязательные правила или имеющее индивидуальный характер.*

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. закрепил (ст. 43) систему муниципальных правовых актов, в которую входят:

- 1) устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан);

- 2) нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;
- 3) правовые акты главы муниципального образования, местной администрации, иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Особое место среди муниципальных правовых актов занимают устав муниципального образования и оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан). Они являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, имеют прямое действие и применяются на всей территории муниципального образования. Иные муниципальные правовые акты не должны противоречить уставу муниципального образования и правовым актам, принятым на местном референдуме (сходе граждан).

В уставе муниципального образования должны определяться:

- 1) наименование муниципального образования;
- 2) перечень вопросов местного значения;
- 3) формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения, в том числе путем образования органов территориального общественного самоуправления;
- 4) структура и порядок формирования органов местного самоуправления;
- 5) наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления;
- 6) виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов;
- 7) срок полномочий представительного органа муниципального образования, депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных

- должностных лиц местного самоуправления, а также основания и порядок прекращения полномочий указанных органов и лиц;
- 8) виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов, в том числе основания и процедура отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления;
 - 9) порядок составления и рассмотрения проекта местного бюджета, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления контроля за его исполнением, составления и утверждения отчета об исполнении местного бюджета в соответствии с Бюджетным кодексом РФ;
 - 10) порядок внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования.

Кроме того, уставом могут регулироваться иные вопросы организации местного самоуправления в соответствии с Законом.

Устав муниципального образования принимается представительным органом, а в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек — населением непосредственно на сходе граждан.

Проект устава муниципального образования, проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав не позднее чем за 30 дней до дня рассмотрения вопроса о принятии устава муниципального образования, внесении в него изменений и дополнений должны быть официально опубликованы (обнародованы) с одновременным опубликованием (обнародованием) установленного представительным органом муниципального образования порядка учета предложений по проекту устава, проекту указанного муниципального правового акта, а также порядка участия граждан в его обсуждении. Официальное опубликование (обнародование) порядка учета

предложений по проекту муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования, а также порядка участия граждан в его обсуждении не осуществляется в случае, если указанные изменения и дополнения вносятся в целях приведения устава в соответствие с Конституцией РФ, федеральными законами.

Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования принимаются большинством в две трети голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования. Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав подлежат государственной регистрации в органах юстиции в порядке, установленном Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований»¹.

Субъектами правотворческой инициативы в муниципальном образовании в соответствии со ст. 46 Федерального закона № 131-ФЗ являются депутаты представительного органа муниципального образования, глава муниципального образования, иные выборные органы местного самоуправления, глава местной администрации, органы территориального общественного самоуправления, инициативные группы граждан, а также иные субъекты правотворческой инициативы, определенные уставом муниципального образования.

По вопросам, отнесенным к его компетенции законами, уставом муниципального образования, представительный орган в порядке, закрепленном регламентом, принимает *решения*, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования. Он также принимает решения по вопросам организации деятельности самого представительного органа.

Глава муниципального образования в пределах своих полномочий, закрепленных уставом муниципального образования и решениями представительного органа муниципального образования, издает *постановления и распоряжения*

¹ СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3108.

по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования в случае, если он является председателем представительного органа муниципального образования, или принимает постановления и распоряжения по вопросам ведения местной администрации, если он является главой местной администрации. Председатель представительного органа муниципального образования издает *постановления и распоряжения* по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования.

Глава местной администрации в пределах своих полномочий, установленных законами, уставом муниципального образования, нормативными правовыми актами представительного органа, издает *постановления* по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, а также *распоряжения* по вопросам организации работы местной администрации.

Иные должностные лица местного самоуправления издают *распоряжения (приказы)* по вопросам, отнесенным к их полномочиям уставом муниципального образования.

Федеральный закон № 131-ФЗ закрепляет требования, предъявляемые ко всем муниципальным правовым актам, а также условия их действия:

- акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования. За неисполнение муниципальных правовых актов граждане, руководители организаций, должностные лица органов государственной власти и должностные лица органов местного самоуправления несут ответственность в соответствии с Законом;
- муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции РФ, федеральным конституционным законам, Федеральному закону № 131-ФЗ, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

Муниципальные правовые акты *вступают в силу* в порядке, установленном уставом муниципального образования, за исключением нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления о налогах и сборах, которые вступают в силу в соответствии с Налоговым кодексом РФ.

Муниципальные нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

Порядок опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов устанавливается уставом муниципального образования и должен обеспечивать возможность ознакомления с ними граждан, за исключением муниципальных правовых актов или их отдельных положений, содержащих сведения, распространение которых ограничено федеральным законом.

Федеральный закон № 131-ФЗ устанавливает порядок *отмены муниципальных правовых актов и приостановления их действия*. Муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено:

- органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, принявшими (издавшими) соответствующий муниципальный правовой акт;
- в случае упразднения таких органов или соответствующих должностей либо изменения перечня полномочий указанных органов или должностных лиц — органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, к полномочиям которых на момент отмены или приостановления действия муниципального правового акта отнесено принятие (издание) соответствующего муниципального правового акта;
- судом;
- в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами

РАЗДЕЛ 3. ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

и законами субъектов Российской Федерации, — уполномоченным органом государственной власти Российской Федерации (уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации).

Муниципальные нормативные правовые акты, в том числе оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе) граждан, подлежат включению в регистр муниципальных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации.

ГЛАВА 8. ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

8.1. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Вопросы организации и функционирования местного самоуправления тесно связаны с определением территории, в границах которой осуществляют свои полномочия местное население и соответствующие органы муниципальной власти. Становление и развитие местного самоуправления, как правило, связывается с возможностью решения соответствующих экономических, социально-бытовых и иных задач на определенной территории. Только на подведомственной территории органы местного самоуправления обладают всеми полномочиями, которыми наделяет их закон, могут принимать обязательные для исполнения акты, действуют самостоятельно при решении вопросов местной жизни.

Понятием территориальной организации (территориальных основ) местного самоуправления обычно охватываются вопросы создания и упразднения муниципальных территорий, правового закрепления и регулирования их состава и границ, порядка установления, изменения и лишения определенного статуса этой территории, оснований и условий ее преобразования.

После революции 1917 г. становление в России власти Советов привело к осознанию необходимости изменения и территориальной организации функционирования местных органов. В европейской части страны до начала 30-х годов еще сохранялись уезды и волости в качестве административно-территориальных единиц. Обычно уезды состояли из города и значительного числа (20–30) сельских территориальных единиц — волостей. Новой властью ставилась задача формирования такого административно-территориального устройства, которое учитывало бы естественно-исторические и новые экономические условия, национальные моменты и необходимость приближения власти к народу.

При переходе от предыдущего губернского, уездного и волостного деления к новому территориальному устройству сначала была использована схема укрупнения административно-территориальных единиц. Были созданы края, в состав которых входили несколько губерний. На базе нескольких уездов создавались округа, но с территорией меньшей, чем была у прежних губерний.

В результате последующего разукрупнения краев возникли *области*, границы которых в ряде случаев, как, например, в Московской области, почти полностью совпадали с границами прежних губерний. Как часть разделенного уезда в виде укрупненной волости создавался *сельский район*. Уездный город становился центром одного из районов, формируемых на базе бывшего уезда. Для других частей бывшего уезда районными центрами становились поселки, железнодорожные станции, села и другие населенные пункты.

Таким образом, новый район стал представлять собой не столько укрупненную волость, сколько маленький уезд. Эта конструкция впоследствии привела к определенному противоречию в понимании сущности этой административно-территориальной единицы. В дореволюционный период уезд никогда не претендовал на полное самоуправление, так как четко различались городское самоуправление со своей правовой базой и сельское самоуправление, имеющее свои правовые основы деятельности. Вопрос об объединении городского и сельского самоуправления в уездах просто не возникал. Уезд был важным, узловым звеном *государственного* устройства, крупной частью губернии. В основу территориальной структуры уезда было положено признание различий городского и сельского самоуправления и необходимости присутствия на уездном территориальном уровне институтов государственной власти.

Возникшие в советское время новые сельские районы, являясь составной частью соответствующих республик, краев, областей, все же оказались весьма большими по занимаемой территории, и потребовалась более мелкая административно-территориальная единица, которой становится *сельсовет*, охватывающий территорию одного, но чаще нескольких

сельских населенных пунктов. К 1970 г. в стране насчитывалось уже более 23,5 тыс. сельсоветов.

В этот период активно развивались *города*, увеличивалась численность проживающих в них жителей и расширялись функции. Если к 1917 г. в России было около 800 городов, в которых проживало 18% населения страны, то за годы первых пятилеток (к 1940 г.) в стране появилось еще более 500 новых городов, а к 1970 г. — еще более 400 городов и свыше 1200 поселков городского типа. В соответствии с Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 12 сентября 1957 г. «О порядке отнесения населенных пунктов к категории городов, рабочих и курортных поселков» выделялись города *районного подчинения* (с населением не менее 12 тыс. человек, из которых не менее 85% рабочие, служащие и члены их семей), *города краевого, областного, республиканского (АССР) подчинения* (с населением свыше 50 тыс. человек). К городским поселениям, являющимся одним из видов административно-территориальных единиц, стали относиться и *поселки* (рабочие, городского типа, курортные и дачные).

Особый статус имели города Москва и Ленинград. Необходимость обеспечения нормального функционирования наиболее крупных городов, приближения власти к жителям обусловила потребность деления таких городов на низовые административно-территориальные единицы — *городские районы (районы в городах)*.

Дальнейшее развитие административно-территориального устройства определялось на основе Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 г. «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР»¹.

В соответствии с делением Российской Федерации на административно-территориальные единицы в них формировалась и система **местных органов государственной власти — местных Советов**. В систему местных Советов входили краевые (областные, в том числе автономных областей), окружные (автономных округов), районные, городские, районные в городах, поселковые и сельские Советы.

¹ Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1982. № 34. Ст. 1271.

Правовой статус местных Советов определялся законами Российской Федерации. В 1968–1971 гг. принимаются законы РСФСР о поселковом, сельском Совете; о районном Совете; о городском, районном в городе Совете, а в 80-е годы — закон РСФСР о краевом, областном Совете, отдельно законы о каждой автономной области и закон об автономных округах РСФСР.

В советский период отказались от существовавшего до революции на основе земской реформы представления о власти на местах как негосударственной власти, как самоуправления населения городов и сел. Сама идея местного самоуправления, предполагающая известную децентрализацию управленческих функций, самостоятельность органов местного самоуправления, противоречила практическим задачам советского государства, построенного на принципах централизованной системы власти. Западные теории местного самоуправления признавались буржуазными и не подходящими для нового строя, прикрывающими на местах ту же самую власть буржуазии, только в иных организационных формах.

Понятие местного самоуправления, которое иногда встречалось в юридической литературе¹, стало более активно использоваться только в 80-е годы и в той мере, в какой оно могло восприниматься в качестве определенного уровня в системе *социалистического самоуправления народа*². При этом подчеркивалось, что социалистическое самоуправление народа не превращает местные Советы в органы местного самоуправления, противостоящие государственной власти. Они встраивались в систему государственной власти. Социалистическое самоуправление призвано было служить этапом на пути построения *коммунизма*, содержание которого классики марксизма-ленинизма определяли как *коммунистическое общественное самоуправление*.

Первая попытка законодательного закрепления территориальной организации местного самоуправления была реализована в Законе СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР».

¹ См.: *Пертцук В. А.* Проблемы местного самоуправления в СССР // Труды Иркутского ун-та. Т. XXXII. Серия юрид. Вып. 6. Ч. 2. Иркутск, 1963.

² См.: *Советское строительство* /под ред. А. А. Безуглова. М., 1985. С. 36–37.

В нем устанавливалось, что местное самоуправление осуществляется в границах административно-территориальных единиц. К *первичному территориальному уровню местного самоуправления могли быть отнесены сельсовет, поселок (район), город (район в городе)*.

Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» вопросы территориальной основы местного самоуправления также регулировал весьма лаконично, указав, что местное самоуправление осуществляется *в границах районов, городов, районов в городах, поселков, сельсоветов, сельских населенных пунктов*. При этом образование, упразднение, объединение, установление границ районов, городов, районов в городах, поселков, сельсоветов, сельских населенных пунктов должны были осуществляться на основе закона и с учетом исторически сложившегося расселения граждан, перспектив социально-экономического развития, демографической ситуации и иных местных особенностей.

Конституция РФ (1993 г.) сначала закрепляла общие положения о территории местного самоуправления: местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций (ст. 131). В соответствии с Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ ст. 131 теперь устанавливает, что «местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом. Территории муниципальных образований определяются с учетом исторических и иных местных традиций».

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепил и раскрыл содержание понятия «муниципальное образование». В соответствии со ст. 1 Закона муниципальным образованием признавались городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная законом, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются *муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы* местного

самоуправления. Следовательно, не всякая территория городского или сельского уровня могла признаваться муниципальным образованием, а лишь та, которая отвечала критериям, закрепленным в Законе.

Таким образом, к *признакам* муниципального образования можно было отнести: а) территориальность местного самоуправления в границах поселения или в иных определенных законом границах (закреплялся поселенческо-территориальный принцип организации местного самоуправления); б) реализацию населением на этой территории своего права на местное самоуправление, т. е. на решение всех вопросов местного значения самостоятельно и под свою ответственность; в) наличие выборных органов местного самоуправления (представительного органа, главы муниципального образования, иных выборных органов); г) реализацию местным самоуправлением своего права на владение, пользование, распоряжение муниципальной собственностью; д) наличие у каждого муниципального образования своего бюджета; е) несвязанность территории муниципального образования с границами административно-территориальных единиц субъектов Российской Федерации.

В соответствии со ст. 12 Федерального закона от 28 августа 1995 г. к территориям муниципальных образований были отнесены города, поселки, станицы, районы (уезды), сельские округа (волости, сельсоветы) и другие территории. Территорию муниципального образования составляли земли городских, сельских поселений, прилегающие к ним земли общего пользования, рекреационные зоны, земли, необходимые для развития поселений, и другие земли в границах муниципального образования независимо от форм собственности и целевого назначения.

Закон разграничил полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления по вопросам определения территориальных основ местного самоуправления. В правовом регулировании территориальной организации местного самоуправления доминирующая роль была отведена региональному законодательству. К компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации были отнесены вопросы определения территории

конкретных муниципальных образований, особенностей организации местного самоуправления на приграничных территориях, в закрытых административно-территориальных образованиях и городах федерального значения; вопросы установления и изменения порядка образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований; установления и изменения их границ и наименований; право инициировать постановку вопросов об определении и изменении границ муниципального образования, в том числе при образовании, объединении, преобразовании или упразднении муниципальных образований.

К ведению представительных органов местного самоуправления в этой сфере были отнесены вопросы образования, объединения, преобразования и упразднения внутригородских муниципальных образований, установления или изменения их территорий при одновременном учете мнения населения соответствующих территорий, а также исторических и иных местных традиций. Кроме того, население муниципальных образований и органы местного самоуправления вправе были проявить инициативу установления и изменения границ муниципального образования, в том числе при образовании, объединении, преобразовании или упразднении муниципальных образований.

Установленные законом критерии, которым должны были соответствовать территории, претендующие стать муниципальными образованиями, не противоречили концепции местного самоуправления. Но они не учитывали общую кризисную социально-экономическую ситуацию в стране, сложившуюся в результате проводимой приватизации, реформ в промышленности, агропромышленном комплексе и других отраслях. Далеко не все городские, сельские поселения и другие территории могли реально отвечать критериям, предъявляемым к муниципальным образованиям.

Прежде всего у многих из них весьма слабыми оказались материальные (наличие объектов муниципальной собственности) и финансовые (наличие доходных источников для формирования местного бюджета) возможности для создания муниципального образования и самостоятельного решения вопросов местного значения. Из почти 28 тыс. местных

Советов, действовавших в советский период, в соответствии с критериями Федерального закона от 28 августа 1995 г. было создано только около 11,4 тыс. муниципальных образований. Например, в Калужской области количество муниципальных территорий сократилось с 400 до 49. В целом по стране муниципальными образованиями стали лишь 620 из более чем 1 тыс. городов, 100 из 340 районов в городах, 630 из более 2 тыс. поселков и 9,7 тыс. из 24 тыс. сельских населенных пунктов. Лишь около половины общего числа муниципальных образований имели на своей территории муниципальные предприятия, муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта, муниципальный жилой фонд и нежилые помещения. Собственные доходы в структуре доходной части местных бюджетов нередко составляли лишь 5–10%. В итоге только около 400 муниципальных образований в стране не являлись дотационными¹.

В большей степени требованиям, предъявляемым к муниципальным образованиям, могли соответствовать лишь районы, крупные и некоторые средние города. Однако создание таких муниципальных образований отдаляло муниципальную власть, органы местного самоуправления от населения, ведь от иного сельского поселения до районного центра нередко десятки, а то и сотни километров.

Практика создания муниципальных образований в субъектах Российской Федерации выявила следующие *типы территориальной организации местного самоуправления*: в 37 субъектах Федерации муниципальными образованиями являлись районы и города; в 23 субъектах — районы, города и сельские округа; в 11 субъектах — города и сельские округа; в 6 субъектах — районы; в 5 субъектах — сельские округа и поселки; в 2 субъектах — города и сельские округа. В 5 субъектах территории муниципальных образований либо не были определены, либо ими являлись только отдельные

¹ Подробнее см.: Прокошин В. А. Муниципальное право России: учеб.-методич. пособие (андрагогическая модель обучения). М., 2001. С. 95–107; Селюков А. Д. Финансовое обеспечение местного самоуправления (проблемы правового регулирования). М., 2003; Салов О. А. Местное самоуправление сегодня. М., 2001. С. 139.

территории. Существенно различалось число муниципальных образований в разных субъектах Российской Федерации. В Таймырском (Долгано-Ненецком) автономном округе было всего четыре муниципальных образования, а в Республике Татарстан — свыше 900.

Между тем в некоторых субъектах Российской Федерации (Удмуртская Республика, Республика Коми и др.) предпринимавшиеся попытки перенести создание муниципальных образований только на сельский, поселковый уровень, а в районах, городах оставить органы государственной власти не встретили поддержки со стороны Конституционного суда России. Свою позицию Конституционный суд РФ высказал в процессе рассмотрения вопроса о конституционности законодательных актов Удмуртской Республики, которые предусматривали ограничение территории муниципальных образований лишь границами сельских населенных пунктов и сохранение на уровне района и города органов государственной власти (Постановление от 24 января 1997 г.)¹. Конституционный суд РФ в постановлениях по этому делу и по делу, касающемуся конституционности положений ряда законодательных актов Республики Коми (Постановление от 15 января 1998 г.)² отметил, что субъектами Российской Федерации не могут создаваться государственные органы представительной и исполнительной власти на территориях, не имеющих статуса административно-территориальных единиц, т. е. являющихся муниципальными образованиями.

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. закреплял *особенности осуществления местного самоуправления в субъектах Российской Федерации — городах федерального значения Москва и Санкт-Петербург*. Порядок образования, объединения или преобразования внутригородских муниципальных образований, установление или изменение их территорий определялись законами этих субъектов Российской Федерации

¹ См.: Постановление Конституционного суда РФ от 24 января 1997 г. по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

² См.: Вестник Конституционного суда РФ. 2001. № 1.

в соответствии с их уставами и с учетом мнения населения соответствующих территорий.

6 ноября 2002 г. был принят Закон города Москвы «Об организации местного самоуправления в городе Москве»¹. Закон устанавливал, что местное самоуправление в Москве осуществляется в границах внутригородских муниципальных образований, создаваемых на территории районов города (включая районы города Зеленограда). Создание муниципальных образований, включая установление их территорий и наименований, осуществляется законом города Москвы по представлению мэра Москвы с учетом исторических и иных местных традиций, географических, градостроительных особенностей, социально-экономических характеристик соответствующих территорий, расположения транспортных коммуникаций, наличия инженерной инфраструктуры и других особенностей территорий. На тот период в Москве было создано 125, а в Санкт-Петербурге 111 внутригородских муниципальных образований.

8.2. ПОРЯДОК ОБРАЗОВАНИЯ И ВИДЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Федеральный закон № 131-ФЗ оптимизировал систему территориальной организации местного самоуправления. Было установлено, что местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в *городских, сельских поселениях; муниципальных районах; муниципальных и городских округах; на внутригородских территориях городов федерального значения*. В городских округах в соответствии с законами субъекта Российской Федерации местное самоуправление может осуществляться также на территориях внутригородских районов. Таким образом, Закон закрепил *двухуровневую территориальную модель* местного самоуправления, включающую: а) муниципальное поселение (городское и сельское), внутригородской район; б) муниципальный район, городской округ, муниципальный округ.

¹ Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2002. № 23.

Изменилось и общее количество муниципальных образований. Если на основе положений Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ в стране было образовано 11,4 тыс. муниципальных образований, то с принятием Федерального закона № 131-ФЗ их стало уже около 24,5 тыс. (2004 г.).

Однако после проведенного в последние годы реформирования территориальной организации местного самоуправления общее число муниципальных образований сократилось. Так, на 1 января 2023 г., по данным Росстата, в государственном реестре муниципальных образований было зарегистрировано 18 402 муниципальных образования, включая 1421 муниципальный район, 311 муниципальных округов, 588 городских округов, 9 городских округов с внутригородским делением (Челябинск, Самара, Киров, Махачкала, Назрань, а также 4 городских округа в Забайкальском крае), 23 внутригородских района, 267 внутригородских муниципальных образований городов федерального значения, 1203 городских поселения, 14 580 сельских поселений.

Наделение муниципальных образований статусом городского, сельского поселения, муниципального района, муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района, внутригородской территории города федерального значения осуществляется законами соответствующего субъекта Российской Федерации.

Федеральный закон № 131-ФЗ закрепил определение видов муниципальных образований:

- *сельское поселение* — один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;
- *городское поселение* — город или поселок, в котором местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

- *муниципальный район* — несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ;
- *муниципальный округ* — несколько объединенных общей территорией населенных пунктов (за исключением случая, предусмотренного Федеральным законом № 131-ФЗ), не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ;
- *городской округ* — один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, при этом не менее двух третей населения такого муниципального образования проживает в городах и (или) иных городских населенных пунктах.

В соответствии со ст. 11 Закона в состав территории городского округа входят один или несколько городов и (или) иных городских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых проживает не менее двух третей населения городского

округа, при этом в состав территории городского округа также могут входить территории сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, и территории, предназначенные для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры городского округа, размер которых не может превышать в два и более раза площадь территорий городов и (или) иных городских населенных пунктов, входящих в состав городского округа. На территории городского округа плотность населения должна в пять и более раз превышать среднюю плотность населения в Российской Федерации;

- *городской округ с внутригородским делением* — городской округ, в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования;
- *внутригородской район* — внутригородское муниципальное образование на части территории городского округа с внутригородским делением, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. Критерии для деления городских округов с внутригородским делением на внутригородские районы устанавливаются законами субъекта Российской Федерации и уставом городского округа с внутригородским делением;
- *внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения* — часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Территория субъекта Российской Федерации разграничивается между поселениями, муниципальными и городскими округами.

В состав территории поселения входят исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения,

земли рекреационного назначения, земли для развития поселения.

Земли городских и сельских поселений в соответствии с действующим законодательством можно определить как земли, находящиеся в пределах черты населенных пунктов. Основное целевое назначение земель населенных пунктов в том, что они служат территориальной основой для размещения жилых, производственных, социально-культурных зданий, сооружений и объектов, предназначенных для удовлетворения потребностей населения муниципального образования.

Земли общего пользования используются в качестве путей сообщения (площади, улицы, переулки, дороги, набережные), для удовлетворения культурно-бытовых потребностей населения (парки, лесопарки, скверы, бульвары, водоемы, пляжи), в качестве полигонов для захоронения неутилизованных промышленных отходов, полигонов бытовых отходов и мусороперерабатывающих предприятий.

Земли рекреационного назначения — это зоны отдыха и туризма. Они находятся на земельных участках различных категорий земель — городских (сады, парки), природных (зеленые зоны вокруг городов), национальных природных парков, ландшафтных заповедников, лесного фонда и т. д. К землям рекреационного назначения относятся также земельные участки, занятые домами отдыха, санаториями, пансионатами, турбазами и т. д.

Земли для развития поселения — это земли, находящиеся за пределами поселения и служащие местом размещения и строительства сооружений, предназначенных для нормального функционирования населенного пункта, производственных и ландшафтно-рекреационных зон, организации отдыха населения муниципального образования. Указанные земли составляют с поселением единую социальную, природную и хозяйственную территорию.

Территория одного поселения не может входить в состав территории другого поселения. Границы поселения не могут пересекаться границами населенного пункта.

Территории всех поселений, а также возникающие на территориях с низкой плотностью сельского населения и (или)

на территориях упраздняемых поселений межселенные территории входят в состав муниципальных районов.

Административным центром сельского поселения является населенный пункт, который определен с учетом местных традиций и сложившейся социальной инфраструктуры и в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации находится представительный орган сельского поселения.

Размеры территории поселения устанавливаются с учетом численности его населения. В состав территории сельского поселения могут входить, как правило, один сельский населенный пункт или поселок с численностью населения более 1000 человек (более 3000 человек — для территории с высокой плотностью населения) и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1000 человек каждый (для территории с высокой плотностью населения — менее 3000 человек каждый). Если сельский населенный пункт насчитывает менее 1000 человек, то он, как правило, входит в состав сельского поселения.

Границы сельского поселения, в состав которого входят два и более населенных пункта, как правило, устанавливаются с учетом пешеходной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав.

С учетом плотности населения субъекта Российской Федерации и доступности территории поселения законом субъекта Федерации сельский населенный пункт, насчитывающий менее 1000 человек, может наделяться статусом сельского поселения. На территориях с низкой плотностью населения и в труднодоступных местностях сельский населенный пункт с численностью населения менее 100 человек может не наделяться статусом поселения и данный населенный пункт может не входить в состав поселения, если такое решение принято на сходе граждан, проживающих в соответствующем населенном пункте.

К территориям с низкой плотностью сельского населения относятся территории субъектов Российской Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Российской

Федерации, плотность сельского населения в которых более чем в три раза ниже средней плотности сельского населения в Российской Федерации.

К территориям с высокой плотностью сельского населения относятся территории субъектов Российской Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Российской Федерации, плотность сельского населения в которых более чем в три раза выше средней плотности сельского населения в Российской Федерации.

Перечень субъектов Российской Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Российской Федерации, территории которых относятся к территориям с низкой и высокой плотностью *сельского* населения, утверждается Правительством РФ, в том числе по представлению органов государственной власти субъектов Российской Федерации, и может изменяться не чаще одного раза в пять лет¹.

В составе *городского поселения* может находиться город или поселок, а также в соответствии с генеральным планом городского поселения территории, предназначенные для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры. Сюда могут включаться территории поселков и сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями.

Законом субъекта Российской Федерации городское поселение может наделяться статусом *городского округа* при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления городского поселения установленных федеральным законом для городского округа вопросов местного значения, а также осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам городского округа федеральными законами и законами субъекта Федерации.

¹ Перечень субъектов Российской Федерации и отдельных районов субъектов Российской Федерации (в существующих границах), относящихся к территориям с низкой и высокой плотностью населения, утвержден распоряжением Правительства РФ от 25 мая 2004 г. № 707-р.

Кроме того, учитывается наличие сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления прилегающего (прилегающих) муниципального района (муниципальных районов) установленных федеральным законом для муниципального района вопросов местного значения и осуществления ими отдельных государственных полномочий, переданных этим органам федеральными законами и законами субъекта Федерации. Территория городского округа, как и территория муниципального округа, не входит в состав территории муниципального района.

При наделении городского поселения статусом городского округа должны учитываться перспективы развития городского поселения, подтвержденные генеральным планом данного городского поселения.

Изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением этого статуса осуществляется законом субъекта Российской Федерации с согласия населения соответствующего городского поселения, а также с согласия населения муниципального района, из состава которого выделяется или в состав которого включается городское поселение. Мнение населения городского поселения и мнение населения муниципального района выявляется путем предусмотренного федеральным законом голосования, проводимого отдельно по этим территориям и в порядке, установленном для голосования по вопросам изменения границ муниципального образования. Изменение статуса городского поселения не допускается при отсутствии согласия на такое изменение населения городского поселения и (или) населения муниципального района.

Муниципальный район образуют несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера, а также осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. К вопросам

местного значения межпоселенческого характера относится часть вопросов местного значения, самостоятельно решаемых населением и (или) органами местного самоуправления муниципального района в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ и муниципальными правовыми актами.

Административным центром муниципального района является населенный пункт, который определен с учетом местных традиций и сложившейся социальной инфраструктуры и в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации находится представительный орган муниципального района.

Границы муниципального района устанавливаются с учетом транспортной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений, входящих в его состав. На территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в труднодоступных и отдаленных местностях эти требования могут не применяться. Границы муниципального района не могут пересекаться границами поселения.

8.3. УСТАНОВЛЕНИЕ И ИЗМЕНЕНИЕ ГРАНИЦ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ. ПРЕОБРАЗОВАНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Законодательное закрепление порядка установления и изменения границ муниципального образования является важным элементом территориального устройства местного самоуправления.

Инициатива *изменения границ* муниципального образования может исходить от населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта Федерации, федеральных органов государственной власти. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти оформляется решениями этих органов. Инициатива населения реализуется в порядке, установленном федеральным законом и законом субъекта Российской Федерации для выдвижения инициативы проведения местного референдума.

Изменение границ муниципального образования осуществляется законом субъекта Российской Федерации. Такой закон не должен вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления данного муниципального образования, а также в период кампании местного референдума.

Если в результате изменения границ муниципального района территории отдельных входящих в его состав поселений и (или) населенных пунктов отойдут к территории другого муниципального района, то для такого изменения границ необходимо получить согласие населения данных поселений и (или) населенных пунктов, выраженное путем голосования, предусмотренного ч. 3 ст. 24 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, либо на сходах граждан. Должно быть учтено и мнение представительных органов соответствующих муниципальных районов.

При изменении границ муниципальных районов и входящих в их состав поселений, влекущем отнесение территорий отдельных входящих в состав указанных поселений поселков и сельских населенных пунктов к территориям городских округов, требуется получение согласия населения поселений и городских округов, выраженного представительными органами соответствующих поселений и городских округов, а также учет мнения населения муниципальных районов, выраженного представительными органами соответствующих муниципальных районов.

Если изменяются границы поселений с отнесением территорий входящих в их состав населенных пунктов к территориям других поселений, то согласие населения данных населенных пунктов выявляется также путем голосования в соответствии с требованиями ч. 3 ст. 24 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ либо на сходах граждан с учетом мнения представительных органов соответствующих поселений.

Уменьшение численности населения сельских населенных пунктов после установления законами субъектов Российской Федерации границ поселений менее чем на 50 процентов относительно минимальной численности населения, установленной Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ

(п. 6 ч. 1 ст. 11), не является достаточным основанием для инициирования процедуры изменения границ поселений органами местного самоуправления, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и федеральными органами государственной власти.

В случаях изменения границ муниципальных районов и поселений без отнесения входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов к территориям других муниципальных районов или поселений мнение населения об изменении границ таких муниципальных образований выражается представительными органами соответствующих муниципальных районов и поселений.

Изменение границ внутригородских районов в городских округах с внутригородским делением осуществляется с учетом мнения населения каждого из внутригородских районов в соответствии с его уставом и с согласия населения такого городского округа, выраженного представительным органом городского округа.

Установление и изменение границ внутригородских муниципальных образований в городах федерального значения осуществляются законами городов федерального значения с учетом мнения населения соответствующих внутригородских территорий.

Законом города Москвы от 15 октября 2003 г. № 59 (ред. от 26.06.2013 г.) «О наименованиях и границах внутригородских муниципальных образований в городе Москве» установлены наименования и определены границы внутригородских муниципальных образований. В Санкт-Петербурге границы и наименования 111 внутригородских муниципальных образований определены Законом Санкт-Петербурга от 15 марта 2004 г. «О наименованиях муниципальных образований Санкт-Петербурга».

Под *преобразованием* муниципального образования понимается:

- объединение муниципальных образований;
- разделение муниципальных образований;
- изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом сельского поселения;

- изменение статуса сельского поселения в связи с наделением его статусом городского поселения;
- изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа;
- изменение статуса городского поселения в связи с лишением его статуса городского округа;
- изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением;
- изменение статуса городского округа в связи с лишением его статуса городского округа с внутригородским делением;
- присоединение поселения к городскому округу с внутригородским делением;
- выделение внутригородского района из городского округа с внутригородским делением.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ с инициативой о преобразовании муниципального образования могут выступать население, органы местного самоуправления, федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Инициатива населения реализуется в установленном законом порядке применительно к выдвижению инициативы проведения местного референдума.

Инициатива органов местного самоуправления и органов государственной власти о преобразовании муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов.

Преобразование муниципальных образований осуществляется законами субъектов Российской Федерации. Такие законы не должны вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления данного муниципального образования и в период кампании местного референдума.

Преобразование внутригородских муниципальных образований в городах федерального значения осуществляется законами городов федерального значения с учетом мнения населения соответствующих внутригородских территорий.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ предусматривает несколько вариантов объединения муниципальных образований.

1. *Объединение двух и более поселений.* Если оно не влечет изменения границ других муниципальных образований, то такое объединение осуществляется с согласия населения этих поселений, выраженного представительным органом каждого из объединяемых поселений.
2. *Объединение поселения с городским округом.* Такое объединение возможно с согласия населения поселения и городского округа, выраженного представительными органами этих муниципальных образований, а также с учетом мнения населения муниципального района, выраженного представительным органом этого района. После объединения поселение утрачивает статус муниципального образования.
3. *Объединение городского поселения с городским округом.* Такое объединение одновременно влечет изменение административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации, в результате которого происходит объединение города, находящегося на территории городского округа, и города (поселка), находящегося на территории городского поселения и являющегося его административным центром.
4. *Объединение двух и более муниципальных районов.* Если такое объединение не влечет изменения границ других муниципальных образований, то оно возможно с учетом мнения населения, выраженного представительными органами каждого из объединяемых муниципальных районов.
5. *Объединение городских округов, объединение муниципальных округов, объединение городского округа с муниципальным округом* осуществляются с согласия населения, выраженного представительными органами каждого из объединяемых муниципальных образований. Каждый из объединившихся городских округов, объединившихся муниципальных округов, объединившиеся городской округ и муниципальный округ утрачивают статус муниципального образования.

6. *Объединение двух и более внутригородских районов*, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с учетом мнения населения каждого из таких районов в соответствии с их уставами и с согласия населения, выраженного представительным органом городского округа с внутригородским делением.

Поселение может быть *присоединено* к городскому округу с внутригородским делением. Для присоединения необходимо согласие населения поселения и городского округа с внутригородским делением в соответствии с их уставами, а также с учетом мнения населения муниципального района, из состава которого исключается данное поселение, выраженного представительными органами указанных муниципальных образований. Законом субъекта Российской Федерации такое поселение наделяется статусом внутригородского района.

Разделение муниципальных образований возможно при следующих условиях:

- разделение муниципального района осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительным органом муниципального района;
- разделение поселения, в результате которого образуются два и более поселения, возможно только с согласия населения каждого из образуемых поселений, выраженного путем голосования, предусмотренного Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ч. 3 ст. 24), либо на сходах граждан (ст. 25.1);
- разделение внутригородского района, влекущее образование двух и более внутригородских районов, осуществляется с учетом мнения населения образуемых районов в соответствии с уставом разделяемого внутригородского района и с согласия населения городского округа с внутригородским делением, выраженного его представительным органом.

Упразднение городских и сельских поселений допускается:

- на территориях с низкой плотностью сельского населения;

- в труднодоступных местностях;
- если численность населения сельского поселения составляет не более 100 человек;
- если решение об упразднении поселения принято на сходе граждан, проживающих в данном поселении.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ (ст. 13.1) инициатива об упразднении поселений может исходить от населения (оформляется решением схода граждан об упразднении поселения), органов местного самоуправления, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъекта Российской Федерации (оформляется решениями соответствующих органов).

Упразднение поселений осуществляется законом субъекта Российской Федерации.

8.4. ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА ОТДЕЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЯХ

К числу территорий с особыми условиями и порядком организации местного самоуправления Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ относит:

- *субъекты Российской Федерации — города федерального значения;*
- *закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО);*
- *наукограды;*
- *приграничные территории;*
- *территории опережающего развития;*
- *территории инновационных научно-технологических центров;*
- *муниципальные образования, расположенные в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции);*
- *территорию инновационного центра «Сколково»;*
- *территорию свободного порта Владивосток;*
- *муниципальные образования, территория которых относится к Арктической зоне Российской Федерации;*

- *федеральные территории;*
- *территорию военного инновационного технополиса «Эра» Министерства обороны Российской Федерации.*

В субъектах Российской Федерации — городах федерального значения местное самоуправление осуществляется на внутригородских территориях. Внутригородской территорией города федерального значения считается часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления (ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ). Статья 79 Федерального закона уточняет данное положение и закрепляет, что местное самоуправление в городах федерального значения в соответствии с их уставами осуществляют на внутригородских территориях *органы местного самоуправления.*

Города федерального значения, *исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства,* самостоятельно устанавливают своими законами перечень вопросов местного значения, источники доходов местных бюджетов внутригородских муниципальных образований. Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, предусмотренные федеральными законами, осуществляются органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в случае, если законами городов федерального значения такие вопросы определены как местные для внутригородских территорий. Состав имущества внутригородских муниципальных образований также определяется законами городов федерального значения в соответствии с п. 1–4 ч. 1 ст. 50 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ и перечнем вопросов местного значения, установленным для этих муниципальных образований законами данных субъектов Российской Федерации.

Особенностью организации местного самоуправления в городах федерального значения является и то, что в соответствии с законами этих субъектов Российской Федерации, исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства и установленного перечня вопросов местного

значения внутригородских муниципальных образований, *местная администрация в таких муниципальных образованиях может не формироваться.*

29 ноября 2011 г. было заключено «Соглашение об изменении границы между субъектами Российской Федерации городом Москвой и Московской областью» (утв. постановлениями Московской городской Думы от 07.12.2011 г. № 372 и Московской областной думы от 07.12.2011 г. № 1/177-П), повлекшее присоединение к Москве новых территорий. Организация местного самоуправления на этих территориях стала осуществляться в соответствии с Законом города Москвы от 28 июля 2011 г. № 36 «Об особенностях организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, включенных в состав внутригородской территории города Москвы в результате изменения границ города Москвы, и о внесении изменений в статью 1 Закона города Москвы от 6 ноября 2002 года № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве»¹.

Закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО) наделены Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ статусом городских округов. В целях защиты конституционного строя, обороны страны и безопасности государства на отдельных территориях федеральными законами допускается особый порядок реализации прав граждан на осуществление местного самоуправления. К числу таких отдельных территорий относятся территории закрытых административно-территориальных образований². В соответствии с Законом РФ от 14 июля 1992 г. «О закрытом административно-территориальном образовании»³ таковым признается «имеющее органы местного самоуправления территориальное образование, в пределах которого

¹ Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2011. № 44.

² Перечень закрытых административно-территориальных образований и расположенных на их территориях населенных пунктов утвержден постановлением Правительства РФ от 5 июля 2001 г. № 508 // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 3019.

³ Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 33. Ст. 1915.

расположены промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты, для которых необходим особый режим безопасности функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан» (п. 1 ст. 1).

Решение о создании, об упразднении закрытого административно-территориального образования принимает Президент РФ по представлению Правительства РФ.

На территориях ЗАТО:

- а) решения о создании, упразднении закрытого административно-территориального образования, а также изменении его границ принимаются органами государственной власти Российской Федерации по согласованию с органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- б) при принятии решения об упразднении закрытого административно-территориального образования с учетом предложений соответствующих органов государственной власти, органов местного самоуправления определяются этапы и сроки снятия особого режима безопасного функционирования предприятий и (или) объектов, включающего специальные условия проживания граждан, а также изменения административно-территориального деления, виды и размеры материальной и иной поддержки государством населения на период реорганизации ЗАТО;
- в) принимаются положения, предусматривающие в целях обеспечения особого режима безопасного функционирования предприятий и (или) объектов в ЗАТО установление контролируемых и (или) запретных зон по границе и (или) в пределах указанного образования, ограничения на въезд и (или) постоянное проживание граждан на его территории, ограничения на полеты летательных аппаратов над его территорией и ограничения на право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения

землей, природными ресурсами, особенности приватизации, совершения иных сделок с недвижимым имуществом, находящимся на таких территориях;

- г) на период действия особого режима безопасного функционирования границы ЗАТО могут не совпадать с границами субъектов Российской Федерации, а населенные пункты, расположенные на территории ЗАТО, входят в состав городского округа.

Практически все законы субъектов Российской Федерации отражают специфику осуществления местного самоуправления на территории ЗАТО.

В соответствии со ст. 81 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ *наукограды* наделяются статусом городского округа. Особенности осуществления местного самоуправления на таких территориях установлены Федеральным законом от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации». Статус наукограда присваивается Президентом РФ по представлению Правительства РФ на срок до 25 лет. В настоящее время статус наукоградов имеет ряд известных городов, среди которых Обнинск, Королев, Дубна, Реутов, Фрязино, Пущино, Жуковский, Протвино, Черноголовка.

Муниципальное образование, претендующее на присвоение статуса наукограда, должно отвечать определенным критериям: иметь на территории градообразующий научно-производственный комплекс, в котором должны работать не менее 15% общего числа жителей данного муниципального образования. В этот комплекс входят зарегистрированные на территории муниципального образования в качестве юридических лиц и осуществляющие предусмотренную законом деятельность: научные организации, учреждения высшего профессионального образования и иные организации независимо от организационно-правовых форм при условии, что объем производства наукоемкой продукции, соответствующей приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники Российской Федерации в течение предшествующих трех лет, должен составлять не менее 50% их общего объема производства.

Правительство утверждает приоритетные для данного наукограда направления научной, научно-технической, инновационной деятельности, экспериментальных разработок, испытаний, подготовки кадров в соответствии с государственными приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники Российской Федерации.

Наукограды могут претендовать на государственную поддержку, выражающуюся в финансировании из федерального бюджета в виде субвенций их дополнительных расходов в порядке, устанавливаемом Правительством РФ. Такие субвенции и расходы, осуществляемые за их счет, не учитываются при распределении межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.

В порядке, установленном законодательством, государство осуществляет контроль за выполнением организациями научно-производственного комплекса наукограда возложенных на них функций.

Статус наукограда может быть досрочно прекращен Правительством РФ по основаниям, определяемым федеральным законодательством.

Особенности осуществления местного самоуправления на *приграничных территориях* установлены Законом РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730–1 «О государственной границе Российской Федерации»¹, определяющим среди иных вопросов и режим приграничной территории. Данный режим предусматривает, что органы местного самоуправления муниципальных образований, полностью или частично расположенных на приграничной территории, в соответствии с установленными законом полномочиями и их должностные лица:

- предоставляют в соответствии с законом земельные участки для нужд защиты государственной границы;
- оказывают помощь пограничным органам и Пограничным войскам, Войскам противовоздушной обороны, Военно-морскому флоту, государственным органам,

¹ Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 17. Ст. 594.

осуществляющим различные виды контроля на государственной границе, исполняют их законные предписания, предоставляют необходимую для их деятельности информацию;

- создают условия для участия граждан на добровольных началах в защите государственной границы в пределах приграничной территории.

Особенности организации местного самоуправления имеются и в *муниципальных образованиях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции)*. Перечень районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей с ограниченными сроками завоза грузов (продукции) утверждает-ся Правительством РФ.

В случае утверждения законом субъекта Российской Федерации перечня таких территорий органами исполнительной власти субъекта осуществляются полномочия по размещению и исполнению заказа на поставки товаров, а также на оказание связанных с такими поставками услуг, включенных в перечень товаров и услуг, централизованные поставки и оказание которых необходимы для обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований, расположенных в таких местностях. Это могут быть топливно-энергетические ресурсы, продовольственные товары и продукция производственно-технического назначения, а также услуги, связанные с их поставками.

Полномочия по размещению и исполнению заказа на поставки иных товаров и оказание иных услуг, необходимых для обеспечения жизнедеятельности населения таких муниципальных образований, но не включенных в перечень, осуществляются органами местного самоуправления.

Особенности организации местного самоуправления *на территории инновационного центра «Сколково»* установлены Федеральным законом от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково»». В частности, в ст. 20 Закона на территории центра предусмотрены ограничения

полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Значительная часть полномочий осуществляется непосредственно управляющей компанией инновационного центра.

Особенности организации местного самоуправления *на территориях опережающего развития* предусмотрены Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ (с послед. изм. и доп.) «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации».

Особенности организации местного самоуправления *на территориях инновационных научно-технологических центров* устанавливаются Федеральным законом от 29 июля 2017 г. № 216-ФЗ «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Особенности осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления *на территории свободного порта Владивосток* устанавливаются Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток».

Особенности осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления в муниципальных образованиях, территории которых относятся к Арктической зоне Российской Федерации, устанавливаются Федеральным законом от 13 июля 2020 г. (с послед. изм. и доп.) «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации».

Особенности осуществления местного самоуправления *на федеральных территориях* устанавливаются федеральными законами.

Особенности организации местного самоуправления *на территории военного инновационного технополиса «Эра» Министерства обороны РФ* устанавливаются Федеральным законом «О военном инновационном технополисе «Эра» Министерства обороны Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

ГЛАВА 9. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

9.1. ПОНЯТИЕ, СТРУКТУРА И ЭВОЛЮЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Для реализации своих полномочий органы местного самоуправления должны наделяться достаточными собственными финансовыми средствами.

Важные установления, касающиеся муниципальной собственности, финансов местного самоуправления, содержатся в Конституции РФ. В ст. 8 закреплено положение о том, что муниципальная собственность признается и подлежит равной правовой защите наряду с частной, государственной и другими формами собственности. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, вводят местные налоги и сборы. При наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями им передаются необходимые для осуществления этих полномочий материальные и финансовые средства (ст. 132). Местному самоуправлению гарантируется компенсация дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций (ст. 133).

В ст. 215 ГК РФ под муниципальной собственностью понимается имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям. От имени муниципального образования права собственника осуществляют органы местного самоуправления. Имущество, находящееся в муниципальной собственности, закрепляется за муниципальными предприятиями и учреждениями, а также может быть приватизировано. Средства местного бюджета и иное муниципальное

имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, составляют *муниципальную казну* соответствующего городского, сельского поселения или другого муниципального образования¹. Муниципальное имущество, средства местного бюджета используются органами местного самоуправления в публичных целях, для решения вопросов местного значения.

Статья 49 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливает, что находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований составляют *экономическую основу* местного самоуправления.

Таким образом, как институт муниципального права *экономическая основа местного самоуправления представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, складывающиеся при формировании, владении, пользовании, распоряжении и управлении муниципальной собственностью, средствами местных бюджетов, а также реализации имущественных прав муниципальных образований.*

Экономическую основу местного самоуправления можно понимать в широком и узком смысле. В широком смысле экономическая (финансово-экономическая) основа представляет собой систему установленных Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъектов Федерации, актами органов местного самоуправления правовых норм, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в муниципальных образованиях по поводу имущества, находящегося в муниципальной собственности, включая имущественные права муниципальных образований, и норм, регулирующих бюджетные правоотношения (ст. 49–65 Федерального закона № 131-ФЗ). В узком смысле экономическая основа местного самоуправления охватывает совокупность правовых норм, регулирующих только имущественные отношения муниципальной собственности и имущественные права муниципальных образований, и потому может быть условно определена как *материальная основа* местного самоуправления.

¹ СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

Такой подход вполне оправдан, поскольку кроме понятия экономической основы устоялось и вполне обоснованно получило широкое распространение в качестве самостоятельного института муниципального права понятие *финансовой основы местного самоуправления*, закрепленное еще в Законе РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР».

Экономическая основа имеет особое значение и играет существенную роль в системе основ местного самоуправления и в обеспечении эффективного функционирования местного самоуправления в каждом муниципальном образовании. Обладание муниципальными образованиями своей собственностью означает наличие признаков экономической власти у субъектов муниципальных правоотношений, на которой основана и власть муниципальная.

В соответствии с Гражданским кодексом РФ и действующим законодательством, регулирующими экономические отношения в системе местного самоуправления, муниципальные образования выступают в качестве самостоятельных субъектов гражданских правоотношений. Известно, что объем муниципальной собственности и сила местной власти, управленческих возможностей органов местного самоуправления находятся в тесном взаимодействии. Чем больше объем муниципальной собственности, тем большие средства для реализации своих функций и компетенции имеют органы местного самоуправления, и, наоборот, недостаточность собственности означает слабость муниципальной власти, ее неспособность эффективно выполнять свои задачи.

Но структура экономической основы местного самоуправления не ограничивается лишь одним институтом муниципальной собственности в материальном, имущественном выражении. Ее содержание значительно шире и формировалось постепенно в процессе становления и развития законодательной базы местного самоуправления. На первом этапе законодательного регулирования Законом СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»¹ различались понятия

¹ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 16. Ст. 267.

«экономическая основа» и «экономическая база» местного самоуправления.

Экономическая база включала *природные ресурсы* (земля, ее недра, воды, леса, растительный и животный мир), а также *коммунальную и иную собственность*, служащую источником получения доходов местного самоуправления и удовлетворению социально-экономических потребностей населения соответствующей территории.

Экономическая основа местного самоуправления как более широкое понятие охватывала:

- *экономическую базу*;
- *местное хозяйство*, в состав которого могли включаться предприятия (объединения), организации, учреждения, объекты производственной и социальной инфраструктуры, являющиеся коммунальной собственностью; с согласия собственника — не находящиеся в коммунальной собственности предприятия (объединения), организации и учреждения, деятельность которых связана преимущественно с обслуживанием населения; с согласия населения и органов местного самоуправления могли включаться и объекты, созданные в результате трудового участия граждан или приобретенные на их взносы;
- *государственное имущество*, безвозмездно передаваемое в состав собственности административно-территориальных единиц различного уровня;
- *централизованно распределяемые материальные ресурсы*, выделяемые местным Советам соответствующими органами союзных и автономных республик.

Закон разграничил понятия экономической основы и финансовой основы. В нем отдельно регламентировались состав экономической основы и структура финансовой основы местного самоуправления.

Закон РФ от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в Российской Федерации»¹ также разграничивал понятия экономической базы, экономической основы и финансовой основы местного самоуправления (соответственно разд. III

¹ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

гл. 4 и разд. IV гл. 5 Закона). Экономическую базу местного самоуправления (ст. 36) составляли *природные ресурсы* (земля, ее недра, воды, леса, растительный и животный мир), *муниципальная и иная собственность*, служащая источником получения доходов местного самоуправления и удовлетворению потребностей населения соответствующей территории.

Последующие статьи гл. 4 об экономической основе местного самоуправления были посвящены детализации элементов экономической базы муниципальной собственности (ст. 37); распоряжению и управлению объектами муниципальной собственности (ст. 38); взаимоотношениям органов местного самоуправления с предприятиями, учреждениями и организациями, не входящими в состав муниципальной собственности, использованию природных ресурсов на соответствующей территории, включая определение местной администрацией квот на разработку месторождений полезных ископаемых, находящихся в муниципальной собственности, установление платы за их использование, а также привлечение органами местного самоуправления предприятий и организаций к строительству и содержанию объектов природоохранного назначения (ст. 39); материально-техническому обеспечению органов местного самоуправления и муниципальных предприятий и организаций (ст. 40); участию органов местного самоуправления во внешнеэкономических связях (ст. 41).

Закреплялось право органов местного самоуправления распоряжаться средствами местного бюджета, внебюджетными и валютными фондами; получать полную компенсацию за причиненный ущерб, в случае отчуждения в государственную собственность объектов муниципальной собственности; предоставлять предприятиям налоговые и иные льготы и преимущества с учетом значения их деятельности для населения соответствующей территории (ст. 38, 39).

Выделение экономической основы как самостоятельного института в системе основ местного самоуправления было обусловлено ключевым значением вопросов собственности и определенными отличиями материально-ресурсного

(имущественного) и финансового обеспечения местного самоуправления. Таким образом, уже первые законы, регламентирующие отношения собственности в области местного самоуправления в Российской Федерации, разграничивали понятия экономической и финансовой основ местного самоуправления.

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ не использовал понятие экономической базы и закреплял общую *финансово-экономическую основу* местного самоуправления (гл. V). При этом местные финансы вместе с муниципальной собственностью, имуществом, находящимся в государственной собственности и переданным в управление органам местного самоуправления, а также в соответствии с Законом иной собственностью, служащей удовлетворению потребностей населения муниципального образования, включались в состав экономической основы.

В сфере экономических отношений органы местного самоуправления получали право осуществлять функции руководства муниципальными предприятиями, учреждениями и организациями, строить на основе договоров отношения с объектами, не находящимися в муниципальной собственности, выступать заказчиками на выполнение работ и оказание услуг, осуществлять в установленном Законом порядке внешнеэкономическую деятельность.

В финансовой сфере органы местного самоуправления формировали и самостоятельно распоряжались средствами местных бюджетов; устанавливали местные налоги и сборы, а также льготы по их уплате; решали вопросы о самообложении населения; получали плату за пользование природными ресурсами на территории муниципального образования; образовывали в соответствии с Законом целевые внебюджетные фонды; получали право на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений органов государственной власти, право на получение финансовых средств для осуществления отдельных государственных полномочий, а также право на выпуск муниципальных займов

¹ СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

и лотерей, получение и выдачу кредитов, создание муниципальных банков и иных финансово-кредитных учреждений.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» включил в состав экономической основы *находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований.*

В собственности муниципальных образований может находиться имущество, отвечающее следующим целям:

- 1) имущество, предназначенное для решения установленных Федеральным законом вопросов местного значения;
- 2) имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также имущество, предназначенное для осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления, переданных им в порядке, предусмотренном ч. 4 ст. 15 данного Закона (на основе соглашений органы местного самоуправления отдельных поселений и муниципальных районов вправе передавать друг другу осуществление части своих полномочий за счет субвенций из соответствующих бюджетов этих муниципальных образований);
- 3) имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования;
- 4) имущество, необходимое для решения вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами и которые не отнесены к вопросам местного значения;

- 5) имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения в соответствии с ч. 3 и 4 ст. 14, ч. 3 ст. 16 и ч. 2 и 3 ст. 16.2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, а также имущество, предназначенное для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с ч. 1 и 1.1 ст. 17 данного Закона.

Органы местного самоуправления в установленном порядке ведут реестры муниципального имущества.

Муниципальные образования могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, для обеспечения осуществления полномочий по решению вопросов местного значения. Органы местного самоуправления осуществляют функции и полномочия учредителей муниципальных предприятий и учреждений, определяют цели, условия и порядок их деятельности, утверждают их уставы, назначают на должность и освобождают от должности руководителей, заслушивают отчеты об их деятельности в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования.

Муниципальное имущество может передаваться органами местного самоуправления во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти, органам местного самоуправления иных муниципальных образований, отчуждаться, приватизироваться в соответствии с Законом. С ним могут совершаться различные сделки. Доходы от приватизации и использования муниципального имущества поступают в местный бюджет.

От имени муниципального образования органы местного самоуправления субсидиарно отвечают по обязательствам муниципальных казенных учреждений и обеспечивают их исполнение в установленном Федеральным законом порядке.

9.2. Порядок формирования и состав муниципальной собственности

На начальном этапе становления местного самоуправления правовой основой формирования муниципальной собственности являлись положения Закона РСФСР от 24 декабря

1990 г. «О собственности в РСФСР», а также постановления Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность»¹.

Согласно Приложению 3 к этому постановлению в муниципальную собственность передавались объекты государственной собственности, расположенные на территории городских и районных Советов. К ним относились жилищный и нежилой фонд, находящийся в управлении местной администрации, а также жилищно-эксплуатационные и ремонтно-строительные предприятия, обслуживающие вышеназванные объекты; объекты инженерной инфраструктуры и другие объекты, находящиеся в оперативном управлении местной администрации.

В муниципальную собственность передавались также объекты государственной собственности, находившиеся в ведении органов государственной власти субъектов Федерации и расположенные на территории соответствующих городов: предприятия розничной торговли, общественного питания и бытового обслуживания населения; оптово-складские мощности; учреждения и объекты здравоохранения, народного образования, культуры и спорта.

В постановлении предусматривалась передача в муниципальную собственность предприятий розничной торговли, общественного питания и бытового обслуживания, находившихся в ведении министерств, ведомств, государственных предприятий. Передача указанных объектов в муниципальную собственность осуществлялась по решению законодательных (представительных) органов государственной власти на основании предложений представительных органов местного самоуправления, подаваемых ими в соответствующий комитет по управлению имуществом. Законодательный

¹ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 3. Ст. 39.

(представительный) орган государственной власти обязан был рассмотреть эти предложения и принять окончательное решение в двухмесячный срок со дня их регистрации в соответствующем комитете по управлению имуществом. Если по истечении этого срока решение соответствующим органом государственной власти не было принято, то предложения, вносимые представительными органами местного самоуправления, считались удовлетворенными и принятие объектов в собственность оформлялось решением представительного органа местного самоуправления.

В развитие постановления Верховного Совета РСФСР от 27 декабря 1991 г. Президент РФ распоряжением от 18 марта 1992 г. утвердил *Положение об определении пообъектного состава федеральной, государственной и муниципальной собственности и порядке оформления прав собственности*¹. В Положении регламентировался порядок составления и утверждения *перечня объектов муниципальной собственности, а также порядок оформления прав собственности*. Муниципальное имущество подлежало пообъектной регистрации в соответствующем реестре муниципальной собственности. Согласно Положению обязанность ведения реестра по объектам, переданным в муниципальную собственность, возлагалась на новые структурные подразделения местных администраций — *комитеты по управлению имуществом городов и районов*.

Позднее порядок передачи объектов в муниципальную собственность был уточнен Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 г. «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации»², которым устанавливалось, что: а) органы местного самоуправления самостоятельно утверждают перечень объектов (имущества), составляющих муниципальную собственность в соответствии с Приложением 3 к постановлению Верховного Совета РСФСР от 27 декабря 1991 г.; б) передача объектов, относящихся к муниципальной собственности, в государственную собственность осуществляется с согласия органов местного самоуправления либо по решению суда; в) решения органов местного самоуправления

¹ Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 12. Ст. 697.

² САПП РФ. 1993. № 52. Ст. 5071.

о включении объектов (имущества) в состав муниципальной собственности могут быть оспорены в судебном порядке.

В современных условиях содержание экономической основы местного самоуправления определяется положениями Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Раскрывая в ст. 49 и 50 состав экономической основы местного самоуправления (в ее материальной части), Закон акцентирует внимание на закреплении *целевого назначения* муниципального имущества, его *разграничении между видами муниципальных образований*, а также определяет судьбу имущества, находящегося на территории муниципального образования, но не отвечающего указанному в Законе целевому назначению.

Закрепление целевого назначения муниципальной собственности, безусловно, необходимо. Государство и муниципальные образования в соответствии со ст. 124 ГК РФ являются особыми субъектами гражданско-правовых отношений, что обусловлено их природой как властных публичных институтов, а не хозяйствующих субъектов. Наделение их гражданской правоспособностью необходимо в целях решения задач, стоящих перед публичной властью, что невозможно без участия в хозяйственной жизни, в некоторых гражданско-правовых отношениях. Но обладают они не общей, а специальной гражданской правоспособностью, связанной непосредственно с решением вопросов, которые отнесены к компетенции соответствующего уровня публичной власти. В этом ее принципиальное отличие от «неограниченной» гражданской правоспособности обычных участников гражданских правоотношений.

Особенности возникновения, осуществления и прекращения права муниципальной собственности, а также порядок учета муниципального имущества устанавливаются федеральным законом.

В предыдущих законах о местном самоуправлении не закреплялись *перечни* имущества и иных объектов, которые могли находиться в собственности различных муниципальных образований. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ предпринял попытку разграничения имущества

поселений, муниципальных районов и городских округов, закрепив эти объекты в соответствующих перечнях. Однако Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ такие перечни были упразднены. Теперь возможность отнесения имущества к муниципальной собственности зависит лишь от его целевого назначения. В соответствии с ч. 5 ст. 50 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ в случаях возникновения у муниципальных образований права собственности на имущество, не соответствующее указанному в Законе целевому назначению, указанное имущество подлежит *перепрофилированию (изменению целевого назначения имущества) либо отчуждению*. Порядок и сроки отчуждения такого имущества устанавливаются федеральным законом.

Новым элементом в составе экономической основы местного самоуправления являются *имущественные права муниципальных образований*, что существенно расширяет возможности местного самоуправления. К имущественным правам относятся обязательственные, вещные и исключительные права, включая безналичные денежные средства, бездокументарные ценные бумаги, а также цифровые права.

9.3. ПРАВОВОЙ СТАТУС СОБСТВЕННИКА МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

Одним из недостаточно четко урегулированных вопросов местного самоуправления является вопрос о собственнике муниципальной собственности.

В предшествующие годы правовая регламентация этого вопроса оказалась весьма противоречивой. В Законе РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» (ст. 37), а также в юридической литературе того периода муниципальная собственность характеризовалась как «достоинство местного сообщества», «достоинство населения»; местное сообщество признавалось первичным субъектом права муниципальной собственности, а муниципальная собственность — разновидностью коллективной формы собственности, хотя гражданское законодательство не признавало тако-го субъекта права собственности, как «местное сообщество»,

оно отказалось и от определения собственности как «достояния народа», «достояния населения», которое использовалось в законодательстве советского периода, регулировавшем отношения собственности.

При изучении такого сложного и многоаспектного социального явления, как собственность, вполне допустимо использование понятий «местное сообщество», «муниципальная собственность как достояние населения», но не в юридическом, а в политико-экономическом смысле. Поэтому применение данных понятий предполагает определение их содержания, целей назначения, пределов использования.

В соответствии со ст. 130 Конституции РФ местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, *владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью*. Следует отметить, что в российском законодательстве устоялось понимание собственника как субъекта, наделенного правомочиями по *владению* (обладанию объектом собственности), *пользованию* (извлечению полезных свойств этого объекта) и *распоряжению* (определению судьбы) объектом собственности. Таким образом, по Конституции РФ именно эти правомочия местное самоуправление обеспечивает населению.

Управление муниципальной собственностью в соответствии со ст. 132 Конституции осуществляют органы местного самоуправления.

Конституционные формулировки не исключают постановку вопроса о том, кто же конкретно является собственником муниципальной собственности. Если предположить, что им является население муниципального образования, то в ежедневном режиме все население (посредством сходов, референдумов) просто не в состоянии решать возникающие вопросы, касающиеся муниципального имущества, местных финансов, реализации имущественных прав муниципальных образований.

Иную трактовку предложил Гражданский кодекс РФ.

Вопрос о собственнике муниципальной собственности ГК РФ (ст. 215) решен следующим образом: «Имущество,

принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям, является муниципальной собственностью». Отсюда вывод: *собственником муниципального имущества является муниципальное образование.*

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» постарался учесть положения и ГК РФ, и ст. 130 Конституции РФ: *права собственника* в отношении имущества, входящего в состав муниципальной собственности, *от имени муниципального образования* осуществляют *органы местного самоуправления*, а в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований, *население непосредственно* (ст. 29). Таким образом, в части признания муниципального образования собственником муниципального имущества учтены положения ГК РФ, признания собственником населения — положения ст. 130 Конституции РФ.

Однако федеральное законодательство о местном самоуправлении оказалось непоследовательным в трактовке собственника муниципальной собственности. В Федеральном законе от 25 сентября 1997 г. № 107-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 2), в частности, было закреплено, что *права собственника* в отношении местных финансов осуществляются *от имени населения* муниципального образования органами местного самоуправления *или непосредственно населением* в соответствии с уставом муниципального образования¹. Очевидно, что это определение в большей степени ориентировано на положения ст. 130 Конституции, чем на содержание ст. 215 Гражданского кодекса РФ. Вполне можно допустить, что в тот период сложилось понимание того, что основным субъектом и объектом самоуправления является население муниципального образования, а не само муниципальное образование как территория. Поэтому для обеспечения осуществления самоуправления и реализации установленных законом

¹ СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4464.

полномочий по решению вопросов местного значения именного населения следует наделить правомочиями собственника.

Конечно, при рассмотрении правовых аспектов местного самоуправления и муниципальной собственности использование этих понятий не должно разрушать внутренне согласованную (и обеспечивающую единые правовые критерии отношений власти и собственности) систему правовых категорий и норм, установление которых относится исключительно к федеральному уровню государственной власти.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ в части правового регулирования отношений собственности в большей степени ориентирован на положения ст. 215 Гражданского кодекса. В ст. 51 Закона закреплено, что *органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом* в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Сопоставление этой формулировки с положением ст. 132 Конституции РФ о том, что органы местного самоуправления самостоятельно *управляют* муниципальной собственностью, показывает, что Федеральный закон № 131-ФЗ существенно расширил права органов местного самоуправления, фактически предоставив им в полном объеме полномочия собственника муниципального имущества. Место и роль населения муниципального образования в системе имущественных отношений пока не получили должного освещения.

Между тем при неразвитости форм общественного контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления, низкой социальной активности граждан наделение органов правом *самостоятельного владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом* может привести и нередко приводит к криминализации отношений, складывающихся вокруг объектов муниципальной собственности. Необходима выработка действенных форм повышения уровня гласности и информированности населения о деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления,

контроля населения, общественных объединений за законностью и целесообразностью принимаемых решений в сфере имущественных отношений, имея критерием интересы населения муниципального образования.

9.4. Местный бюджет

Бюджет муниципального образования является важнейшим инструментом реализации задач местного самоуправления. Наличие местного бюджета обязательно для каждого муниципального образования (ст. 52 Федерального закона № 131-ФЗ; ст. 15 Бюджетного кодекса РФ).

Местный бюджет предназначен для исполнения расходных обязательств муниципального образования, финансового обеспечения задач и функций местного самоуправления. Запрещается использование органами местного самоуправления иных форм образования и расходования денежных средств для исполнения расходных обязательств муниципального образования.

Важнейшим условием финансовой самостоятельности местного самоуправления является наличие таких финансовых ресурсов органов местного самоуправления, которые соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией РФ и законом. В частности, органы местного самоуправления за рубежом имеют право в рамках национальной экономической политики на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий (ст. 9 Европейской хартии местного самоуправления).

Местные бюджеты разрабатываются и утверждаются в форме муниципальных правовых актов представительных органов поселений, муниципальных районов, муниципальных округов, городских округов, городских округов с внутригородским делением, внутригородских районов в городских округах с внутригородским делением, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения. В сельских поселениях, где полномочия представительного органа осуществляет сход граждан, местный бюджет утверждается решением схода.

В качестве составной части бюджетов поселений могут быть предусмотрены *сметы* доходов и расходов отдельных населенных пунктов, других территорий, не являющихся муниципальными образованиями.

Бюджет муниципального района (районный бюджет) и свод бюджетов городских и сельских поселений, входящих в состав муниципального района (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами), образуют *консолидированный бюджет муниципального района*. Бюджет городского округа с внутригородскими районами и свод бюджетов внутригородских районов, входящих в состав городского округа с внутригородским делением (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами), образуют *консолидированный бюджет городского округа с внутригородским делением*.

К основным характеристикам бюджета относятся общий объем *доходов* бюджета, общий объем *расходов* бюджета и *дефицит* бюджета.

Доходы бюджетов формируются в соответствии с бюджетным законодательством, законодательством о налогах и сборах и законодательством об иных обязательных платежах.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ в целом к доходам местных бюджетов относятся:

- *налоговые доходы* (доходы от предусмотренных законом федеральных налогов и сборов, региональных и местных налогов, а также пеней и штрафов по ним);
- *неналоговые доходы* (доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности (с изъятиями, установленными законом); доходы от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале), находящегося в муниципальной собственности, за исключением движимого имущества муниципальных бюджетных и автономных учреждений, а также имущества муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных; доходы от платных услуг, оказываемых муниципальными казенными учреждениями; часть прибыли муниципальных унитарных

предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, в размерах, определяемых в порядке, установленном муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований; платы за использование лесов, расположенных на землях, находящихся в муниципальной собственности; средства, полученные в возмещение вреда, причиненного муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия; средства самообложения граждан; иные неналоговые доходы);

- *безвозмездные поступления* (дотации; субсидии; субвенции; иные межбюджетные трансферты; безвозмездные поступления от юридических и физических лиц).

В Бюджетном кодексе РФ (ст. 61, 61.1, 61.2) закреплено, что в бюджеты муниципальных образований зачисляются налоговые доходы от *местных налогов* (земельного налога, налога на имущество физических лиц), вводимых представительными органами по нормативу — 100%, а также средства торгового сбора. В соответствии со ст. 15 Налогового кодекса РФ местными признаются налоги, установленные данным кодексом и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований о налогах, обязательные к уплате на территориях соответствующих муниципальных образований. Отдельным *категориям налогоплательщиков* представительный орган может предоставлять льготы по уплате местных налогов и сборов, устанавливая основания и порядок их применения. В городах федерального значения местные налоги устанавливаются и прекращают свое действие в соответствии не с муниципальными правовыми актами внутригородских муниципальных образований, а с законами данных субъектов Российской Федерации и обязательны к уплате на их территории.

При введении местных налогов и сборов представительными органами муниципальных образований определяются налоговые ставки, порядок и сроки уплаты налогов. Местные налоги и сборы, не предусмотренные Налоговым кодексом РФ, устанавливаться не могут.

Развитию системы местных налогов и сборов положил начало Закон РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» (1991 г.). Он предусматривал 24 вида местных налогов и сборов (перечень не был закрытым). По оценке экономистов, местные налоги и сборы обеспечивали поступление до 20% доходов местных бюджетов. Позже, с принятием и введением в действие Налогового кодекса РФ (части первой), перечень местных налогов включал лишь четыре налога (налог на имущество физических лиц; земельный налог; налог на рекламу; налог на наследование и дарение). Поступления от этих налогов составили только 4–5% доходов местных бюджетов.

Сейчас ст. 15 Налогового кодекса предусматривает лишь два вида местных налогов (*земельный налог* и *налог на имущество физических лиц*) и торговый сбор, поступления от взимания которых составляют во многих муниципальных образованиях около 2–3% доходов местных бюджетов. Для сравнения: в США доля местных налогов в структуре местных бюджетов более 60%, в Японии, Франции, Дании — 40–45, в Бельгии, Великобритании — около 30, в ФРГ — более 20, в Италии, Ирландии, Нидерландах — 6–10%. Характерно и многообразие местных налогов. В Японии, Италии их больше 30, во Франции — свыше 50, в Бельгии — около 100.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ устанавливает, что в состав собственных доходов бюджетов муниципальных районов, в которых формирование представительных органов осуществляется из глав поселений и представителей представительных органов поселений, включаются субвенции из бюджетов поселений, входящих в состав района, на решение вопросов местного значения межмуниципального характера. Размер таких субвенций устанавливается представительным органом муниципального района по единому для всех поселений нормативу в расчете на одного жителя либо потребителя бюджетных услуг соответствующего поселения.

В доходы местных бюджетов муниципальных районов и городских округов зачисляются также субвенции для осуществления соответствующими органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Состав собственных доходов местных бюджетов может быть изменен федеральным законом только в случае изменения перечня вопросов местного значения муниципальных образований и (или) изменения системы налогов и сборов Российской Федерации. Федеральный закон, изменяющий состав собственных доходов местных бюджетов, вступает в силу лишь с начала очередного финансового года, но не ранее чем через три месяца после его принятия.

Одним из источников неналоговых доходов являются средства самообложения. Под средствами самообложения граждан понимаются разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения. Размер платежей в порядке самообложения граждан устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования (населенного пункта (либо части его территории), входящего в состав поселения, внутригородского района, внутригородской территории города федерального значения, муниципального округа, городского округа либо расположенного на межселенной территории в границах муниципального района), за исключением отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30% общего числа жителей муниципально-го образования (населенного пункта (либо части его территории), входящего в состав поселения, внутригородского района, внутригородской территории города федерального значения, муниципального округа, городского округа либо расположенного на межселенной территории в границах муниципального района) и для которых размер платежей может быть уменьшен.

Вопросы введения, размера платежей и их целевое назначение решаются на местном референдуме (сходе граждан).

К иным неналоговым доходам местных бюджетов относятся *использование и продажа муниципального имущества; платные услуги, оказываемые бюджетными учреждениями; штрафы, конфискации, компенсации, полученные в результате применения предусмотренных законом мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности*. Следует признать, что эти платежи на уровне самого массового звена муниципальных образований — сельских поселений

носят, как правило, разовый, редкий, а не системный характер и, в частности, средства от оказываемых бюджетными учреждениями платных услуг сельскому населению (с учетом уровня платежеспособности этой категории граждан) нельзя признать достаточно эффективным способом увеличения доходов местных бюджетов. Поэтому перечень неналоговых доходов местных бюджетов требует дополнительного финансового обоснования. Пока закрепленные в Бюджетном кодексе полномочия муниципальных образований по формированию доходов местных бюджетов (ст. 64) сводятся лишь к принятию представительным органом местного самоуправления муниципальных правовых актов о введении местных налогов (их всего два), установлению по ним налоговых ставок и предоставлению в пределах своих прав налоговых льгот.

Таким образом, основными источниками доходов местных бюджетов являются отчисления от федеральных и региональных налогов и сборов и безвозмездные поступления из вышестоящих бюджетов.

Решение вопросов местного значения определяет важнейшую часть *расходов местных бюджетов*. Формирование расходов местных бюджетов осуществляется в соответствии с расходными обязательствами муниципальных образований, исполнение которых должно происходить в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде) за счет средств местных бюджетов. Под расходными обязательствами понимаются обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности муниципального образования или действующего от его имени бюджетного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из местного бюджета.

Бюджетный кодекс РФ (ст. 86) определяет, что *расходные обязательства муниципального образования* возникают в результате принятия муниципальных правовых актов по вопросам местного значения и иным вопросам, которые вправе решать органы местного самоуправления, заключения муниципальным образованием (от имени муниципального

образования) договоров (соглашений) по данным вопросам, а также заключения от имени муниципального образования договоров (соглашений) муниципальными бюджетными учреждениями. Эти расходные обязательства устанавливаются органами местного самоуправления самостоятельно и исполняются за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита местного бюджета.

Расходные обязательства муниципального образования возникают и в результате принятия муниципальных правовых актов при осуществлении органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий. Эти обязательства устанавливаются муниципальными правовыми актами органов местного самоуправления, исполняются за счет и в пределах субвенций, предоставляемых местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации. При наличии собственных финансовых средств органы местного самоуправления вправе устанавливать и исполнять расходные обязательства, связанные с решением вопросов, не отнесенных к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти, и не исключенные из их компетенции законом.

Важными частями расходов местных бюджетов являются расходы на оплату труда выборных и иных должностных лиц муниципального образования, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений; расходы на финансирование мероприятий, предусмотренных в стратегии экономического и социального развития муниципального образования на соответствующий год, включая новые инновационные проекты, внедрение новых технологий и др.; расходы на осуществление отдельных государственных полномочий, переданных в соответствии с законом органам местного самоуправления; софинансирование совместных программ с органами государственной власти субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления других муниципальных образований.

Органы местного самоуправления в соответствии с законом самостоятельно определяют размеры и условия оплаты

труда работников бюджетной сферы. Если уровень расчетной бюджетной обеспеченности муниципального образования является основанием для предоставления дотаций в целях выравнивания бюджетной обеспеченности муниципального образования, то размер оплаты труда указанных лиц определяется в соответствии с предельными нормативами, установленными законом субъекта Российской Федерации.

В соответствии со ст. 54 Федерального закона № 131-ФЗ за счет средств местного бюджета оплачиваются *муниципальные заказы* на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд. Порядок размещения таких заказов регулируется Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹.

Органы местного самоуправления обязаны вести *реестр расходных обязательств* — используемый при составлении проекта бюджета свод (перечень) законов, иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов, обусловливающих публичные нормативные обязательства и (или) правовые основания для иных расходных обязательств с указанием соответствующих статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев законов и иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов с оценкой объемов бюджетных ассигнований, необходимых для исполнения включенных в реестр обязательств.

Местная администрация муниципального образования устанавливает порядок ведения реестра расходных обязательств муниципального образования (ст. 87 Бюджетного кодекса РФ).

9.5. БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ

Органы местного самоуправления самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет (ст. 132 Конституции РФ).

¹ СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

Бюджеты муниципальных образований являются составной частью единой бюджетной системы Российской Федерации и основываются на общих принципах, закрепленных в Бюджетном кодексе РФ.

К полномочиям муниципального образования в бюджетной сфере относится самостоятельное установление порядка и непосредственное формирование и рассмотрение проекта местного бюджета, его утверждение и исполнение, осуществление контроля и утверждение отчета об исполнении местного бюджета; установление и исполнение расходных обязательств муниципального образования; определение порядка предоставления межбюджетных трансфертов из местных бюджетов; осуществление муниципальных заимствований, предоставление бюджетных кредитов, муниципальных гарантий, управление муниципальным долгом, муниципальными активами; установление, детализация и определение порядка применения бюджетной классификации Российской Федерации в части, относящейся к местному бюджету; установление в предусмотренных законом случаях и порядке ответственности за нарушение муниципальных правовых актов по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, а также иные полномочия, предусмотренные Бюджетным кодексом РФ.

Участниками бюджетного процесса в муниципальном образовании являются глава муниципального образования, представительный орган местного самоуправления, исполнительно-распорядительный орган муниципального образования, орган муниципального финансового контроля, получатели бюджетных средств и иные предусмотренные законом субъекты.

Представительный орган местного самоуправления рассматривает и утверждает бюджет муниципального образования и отчет о его исполнении, осуществляет контроль за исполнением местного бюджета, формирует и определяет правовой статус контрольно-счетного органа местного самоуправления, а также осуществляет другие полномочия в соответствии с бюджетным законодательством.

Более широкими полномочиями в бюджетной сфере Бюджетный кодекс наделяет местную администрацию (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования). В соответствии со ст. 171 Бюджетного кодекса составление проекта местного бюджета — исключительная прерогатива местной администрации муниципального образования. Местная администрация обеспечивает составление проекта бюджета и среднесрочного финансового плана (проект местного бюджета непосредственно составляет финансовый орган муниципального образования) и вместе с предусмотренными Бюджетным кодексом документами вносит на утверждение представительного органа местного самоуправления, разрабатывает и утверждает методику распределения и порядок предоставления межбюджетных трансфертов, обеспечивает исполнение бюджета и составление бюджетной отчетности, представляет отчет об исполнении бюджета на утверждение представительного органа, обеспечивает управление муниципальным долгом, осуществляет и другие бюджетные полномочия.

Утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении отнесено к исключительным полномочиям представительного органа местного самоуправления (ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ).

Реализация указанных полномочий предполагает наличие в каждом муниципальном образовании квалифицированных специалистов в финансовой сфере. Если в поселении отсутствуют такие специалисты, то полномочия местной администрации поселения по формированию, исполнению и (или) контролю за исполнением бюджета поселения на договорной основе могут полностью или частично осуществляться местной администрацией муниципального района.

Порядок и сроки составления проекта местного бюджета устанавливаются администрацией муниципального образования в соответствии с положениями Бюджетного кодекса РФ и муниципальными правовыми актами представительного органа местного самоуправления. Проект местного бюджета составляется и утверждается на очередной финансовый год

(бюджет действует с 1 января по 31 декабря текущего года) или сроком на три года (очередной финансовый год и плановый период). Если проект бюджета муниципального района (городского округа) составляется и утверждается на один год, то соответствующая местная администрация разрабатывает и утверждает среднесрочный финансовый план муниципального образования (ежегодно разрабатывается по форме и в порядке, установленном местной администрацией, и содержит основные параметры местного бюджета). В поселении разработка и утверждение среднесрочного финансового плана поселения могут быть предусмотрены муниципальным правовым актом представительного органа поселения.

В соответствии со ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ проект местного бюджета и отчет о его исполнении обязательно должны выноситься на публичные слушания.

Бюджет муниципального района и свод бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района, составляют *консолидированный бюджет* муниципального района. Составной частью бюджетов поселений могут быть сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, не являющихся поселениями. Органы местного самоуправления самостоятельно определяют порядок разработки, утверждения и исполнения указанных смет.

Органы местного самоуправления призваны обеспечить сбалансированность местного бюджета (объем расходов бюджета должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений от источников финансирования его дефицита), соблюдение установленных законом требований к регулированию бюджетных правоотношений, осуществлению бюджетного процесса, размерам дефицита местного бюджета, уровню и составу муниципального долга, исполнению бюджетных и долговых обязательств муниципальному образованию.

В целях своевременного и качественного составления проекта бюджета органы местного самоуправления имеют право получать необходимые сведения от финансовых органов соответствующего субъекта Российской Федерации, а также

от иных органов государственной власти, органов местного самоуправления и юридических лиц.

Составление проекта местного бюджета основывается на Бюджетном послании Президента РФ, прогнозе социально-экономического развития территории муниципального образования, основных направлениях бюджетной и налоговой политики. Прогноз социально-экономического развития муниципального района (городского округа) ежегодно разрабатывается на период не менее трех лет, а поселения — на очередной финансовый год либо на очередной финансовый год и плановый период в порядке, установленном местной администрацией. На основе соглашения между местными администрациями поселения и муниципального района прогноз развития поселения может разрабатываться местной администрацией муниципального района.

Прогноз социально-экономического развития муниципального образования одобряется местной администрацией одновременно с принятием решения о внесении проекта бюджета в представительный орган. Если в ходе составления или рассмотрения проекта бюджета прогноз социально-экономического развития муниципального образования изменяется, то это влечет изменение основных характеристик проекта бюджета.

На основе прогноза социально-экономического развития территории муниципального образования прогнозируются доходы местного бюджета. При этом учитывается действующее на день внесения проекта решения о местном бюджете в представительный орган местного самоуправления законодательство о налогах и сборах, бюджетное законодательство, иное федеральное и региональное (субъектов Российской Федерации) законодательство, а также муниципальные правовые акты представительных органов местного самоуправления, устанавливающих неналоговые доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

В соответствии с прогнозом социально-экономического развития территории муниципального образования местной администрацией формируется перечень долгосрочных

муниципальных целевых программ. Порядок принятия решений о разработке долгосрочных целевых программ, об их формировании и реализации устанавливается муниципальным правовым актом местной администрации. Программы утверждаются представительным органом местного самоуправления. Ежегодно проводится оценка эффективности каждой долгосрочной целевой программы в порядке и на основе критериев, устанавливаемых местной администрацией. По результатам такой оценки местной администрацией может быть принято решение о сокращении начиная с очередного финансового года бюджетных ассигнований на реализацию программы или о досрочном прекращении ее реализации.

В местном бюджете могут предусматриваться и бюджетные ассигнования на реализацию ведомственных целевых программ, разработка, утверждение и реализация которых осуществляется в порядке, установленном местной администрацией.

В муниципальном образовании ежегодно разрабатывается также *среднесрочный финансовый план*, содержащий основные параметры местного бюджета. Форма и порядок его разработки устанавливаются местной администрацией муниципального образования. Проект такого плана утверждается местной администрацией и вносится в представительный орган местного самоуправления вместе с проектом местного бюджета. В среднесрочном финансовом плане муниципального образования отражаются прогнозируемый общий объем доходов и расходов местного бюджета, объемы бюджетных ассигнований по расходам местного бюджета, распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, нормативы отчислений от налоговых доходов в местные бюджеты, дефицит (профицит) местного бюджета, верхний предел муниципального долга, а также дополнительные показатели, предусмотренные местной администрацией.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, Бюджетный кодекс РФ предусматривают систему мер, которые

способствуют выравниванию уровня бюджетной обеспеченности поселений, муниципальных районов, муниципальных округов и городских округов.

Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности городских и сельских поселений, внутригородских районов, муниципальных районов, муниципальных округов, городских округов, городских округов с внутригородским делением осуществляется в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ путем предоставления *дотаций и субсидий*, предусматриваемых в составе расходов бюджета субъекта Российской Федерации. На осуществление органами местного самоуправления переданных им законом отдельных государственных полномочий предоставляются *субвенции* местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации. Формирование, распределение, перечисление и учет субвенций, предоставляемых из бюджета субъекта РФ, производятся в порядке, установленном Бюджетным кодексом РФ.

Превышение доходов над расходами местного бюджета образует *профицит бюджета*. Превышение расходов над доходами бюджета свидетельствует о *дефиците бюджета*. Дефицит местного бюджета на очередной финансовый год (очередной финансовый год и каждый год планового периода) устанавливается решением о местном бюджете, принимаемым представительным органом местного самоуправления. В соответствии с Бюджетным кодексом РФ (ст. 92.1) дефицит местного бюджета, как правило, не должен превышать 10% утвержденного общего годового объема доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

Финансирование дефицита местного бюджета может осуществляться из различных источников, в том числе за счет разницы между средствами, полученными от размещения муниципальных ценных бумаг, и средствами, направленными на их погашение; разницы между полученными и погашенными кредитами кредитных организаций; разницы между полученными и погашенными бюджетными кредитами,

предоставленными местному бюджету другими бюджетами; изменения остатков средств на счетах по учету средств местного бюджета в течение соответствующего финансового года; иных источников внутреннего финансирования дефицита местного бюджета. Однако пока для бюджетов многих муниципальных образований полученные за счет этих источников средства невелики.

Дефицит местного бюджета — одна из нерешенных финансовых проблем российского местного самоуправления. Такое состояние местных бюджетов непосредственно затрагивает интересы населения муниципальных образований. Недостаточное бюджетное финансирование приводит к упадку жилищно-коммунальной сферы, социально-культурного развития, нерешенности даже повседневных задач жизнеобеспечения населения.

Действующий порядок формирования доходов местных бюджетов пока не в полной мере отвечает потребностям местного самоуправления. Распределение налоговых поступлений между звеньями бюджетной системы должно определяться необходимыми расходами на реализацию полномочий местного самоуправления с учетом мер по эффективности их осуществления. В частности, пока небольшая часть собираемых налогов остается на уровне поселения, района, округа.

Собственные доходы местных бюджетов должны стать более значительными. Необходима разработка четких методик расчета стоимости тех полномочий, которыми закон наделяет органы местного самоуправления. Если для реализации этих полномочий у местного бюджета нет необходимых средств, то решение финансово не обеспеченных вопросов местного значения целесообразно передавать на уровень субъекта Российской Федерации.

Необходим действенный муниципальный и общественный контроль за расходованием бюджетных средств, принятием органами местного самоуправления решений, могущих нанести ущерб интересам муниципальных образований. В немалой степени развитию этих негативных явлений способствуют закрытость деятельности органов и должностных

РАЗДЕЛ 3. ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

лиц местного самоуправления, в том числе в бюджетной сфере, отсутствие системы информирования населения по вопросам разработки проекта местного бюджета, утверждения бюджета, его исполнения и по другим вопросам бюджетного обеспечения деятельности муниципального образования. Устранение этих недостатков позволит выявить потенциал местного самоуправления для превращения его в полноценный и ответственный уровень публичной власти.

РАЗДЕЛ 4

СИСТЕМА ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

ГЛАВА 10. ФОРМЫ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Сущность местного самоуправления в Российской Федерации проявляется в широком использовании форм прямого волеизъявления населения. В ч. 2 ст. 130 Конституции РФ закрепляется, что местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления через выборные и другие органы местного самоуправления.

Формы прямого народовластия способствуют выработке решений, имеющих большое общественное значение, являются связующим звеном между населением и выборными органами, эффективным способом оценки их деятельности, а в установленных законом случаях используются для решения вопросов, отнесенных к ведению органов местного самоуправления. Так, в сельских поселениях с численностью жителей не более 100 человек, обладающих избирательными правами, проводится сход граждан для

осуществления полномочий представительного органа муниципального образования, в том числе отнесенных к его исключительной компетенции (ст. 25 Федерального закона № 131-ФЗ).

По мере развития демократических процессов в нашей стране все в большей степени будет возрастать необходимость в прямом диалоге населения и органов муниципальных образований, так как эффективное осуществление местного самоуправления возможно только при инициативном и активном участии населения в решении вопросов местного значения.

В современных условиях появляются и законодательно закрепляются новые формы прямого народовластия. Так, если Федеральный закон от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в главе IV предусматривал следующие формы непосредственной демократии: местный референдум; муниципальные выборы; собрание (сход) граждан; народная правотворческая инициатива; обращения граждан в органы местного самоуправления; территориальное общественное самоуправление и иные формы, не противоречащие Конституции РФ и закону, то Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ существенно расширил перечень форм прямого волеизъявления населения.

В гл. 5 Закон выделил два вида форм вовлечения населения в местное самоуправление: *формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и формы участия населения в осуществлении местного самоуправления*. К ним Закон отнес местный референдум (ст. 22); муниципальные выборы (ст. 23); голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования (ст. 24); сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа муниципального образования (ст. 25); сход граждан (ст. 25.1); правотворческая инициатива граждан (ст. 26); инициативные проекты (ст. 26.1); территориальное

общественное самоуправление (ст. 27); староста сельского населенного пункта (ст. 27.1); публичные слушания, общественные обсуждения (ст. 28); собрание граждан (ст. 29); конференция граждан (собрание делегатов) (ст. 30); опрос граждан (ст. 31); обращения граждан в органы местного самоуправления (ст. 32). Закон допускает использование и иных форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении (ст. 33), не противоречащих Конституции РФ, федеральному законодательству, законам субъектов Российской Федерации.

Население осуществляет местное самоуправление на *принципах законности и добровольности*. Государственные органы и их должностные лица, органы и должностные лица местного самоуправления обязаны содействовать населению в непосредственном осуществлении и участии в осуществлении местного самоуправления.

а) Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления

10.1. МЕСТНЫЙ РЕФЕРЕНДУМ

Конституция РФ считает референдум и свободные выборы высшим непосредственным выражением власти народа (ст. 3). Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления (ст. 130). Таким образом, местный референдум выступает одной из высших форм проявления воли населения муниципального образования, способом непосредственного решения населением *наиболее важных вопросов местного значения* посредством голосования граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме, место жительства которых расположено в границах муниципального образования.

Значимость местного референдума как высшего непосредственного выражения воли населения муниципального

образования при решении вопросов местного значения выражается в том, что решение, принятое на местном референдуме, подлежит *обязательному исполнению* на территории муниципального образования и *не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления* (ч. 7 ст. 22 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ). При изменении законодательства решение местного референдума будет действовать лишь в части, не противоречащей принятому закону.

Органы местного самоуправления обеспечивают *исполнение принятого на местном референдуме решения* в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом муниципального образования. Они должны привести муниципальные правовые акты в соответствие с решением местного референдума. Если для реализации решения, принятого на местном референдуме, требуется принятие (издание) муниципального правового акта, то в соответствии с законом субъекта Российской Федерации или уставом муниципального образования орган местного самоуправления, в чью компетенцию входит данный вопрос, обязан в течение 15 дней со дня вступления в силу решения референдума определить срок подготовки и (или) принятия такого акта. В соответствии со ст. 45 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ указанный срок не может превышать трех месяцев. Нарушение срока издания муниципального правового акта является основанием для отзыва выборного должностного лица местного самоуправления, увольнения главы местной администрации или досрочного прекращения полномочий выборного органа местного самоуправления.

Порядок организации подготовки и проведения местного референдума, а также гарантии прав граждан на участие в местном референдуме регламентируются Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, законами субъектов Российской Федерации (например, Закон Московской области от 19 ноября

2003 г. № 148/2003 ОЗ (с измен. на 30 мая 2022 г.) «О местном референдуме в Московской области»; Закон Самарской области от 11 февраля 2004 г. № 12-ГД (с измен. на 13 января 2022 г.) «О местном референдуме в Самарской области»), уставами муниципальных образований.

В уставе муниципального образования определяются порядок назначения и проведения референдума; вопросы, по которым может проводиться местный референдум; порядок создания, права и обязанности соответствующих инициативных групп граждан, избирательных и иных общественных объединений; порядок сбора подписей жителей данного муниципального образования в поддержку проведения местного референдума; необходимое количество такого рода подписей; сроки назначения местного референдума представительным органом местного самоуправления; порядок принятия и изменения решений референдума.

По вопросам, выносимым на местный референдум, голосование граждан осуществляется на основе всеобщего, равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании. Участие в референдуме является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью принудить его к участию или неучастию в референдуме либо воспрепятствовать его свободному волеизъявлению.

На местный референдум могут быть вынесены только вопросы местного значения, относящиеся к ведению данного муниципального образования.

Вопросы референдума не должны ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина, конституционные гарантии реализации таких прав и свобод. Вопрос должен быть сформулирован таким образом, чтобы на него можно было дать только однозначный ответ, а также чтобы исключалась неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения.

Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ст. 12)

определяется круг вопросов, которые не могут выноситься на голосование жителей. В частности, это вопросы:

- а) о досрочном прекращении или продлении срока полномочий органов местного самоуправления, о приостановлении осуществления ими своих полномочий, а также о проведении досрочных выборов в органы местного самоуправления либо об отсрочке указанных выборов;
- б) о персональном составе органов местного самоуправления;
- в) об избрании депутатов и должностных лиц, об утверждении, о назначении на должность и об освобождении от должности должностных лиц, а также о даче согласия на их назначение на должность и освобождение от должности;
- г) о принятии или об изменении соответствующего бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств муниципального образования;
- д) о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения¹.

Перечень ограничений является закрытым и может быть расширен только путем внесения соответствующих изменений в ст. 12 Федерального закона № 67-ФЗ.

Ограничение перечня вопросов, выносимых на местный референдум, вполне оправданно. В постановлении Конституционного суда РФ от 10 июня 1998 г. № 17-П² отмечено, что запрет выносить на местный референдум вопросы о досрочном прекращении полномочий и о досрочных выборах органов местного самоуправления обусловлен собственным предназначением каждой формы непосредственной демократии в системе народовластия и реализация одной из них не должна препятствовать осуществлению других, необоснованно замещать их. Референдум как высшее непосредственное выражение власти народа не может быть направлен на отрицание состоявшихся законных свободных выборов,

¹ СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; № 39. Ст. 3642.

² СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3002.

также являющихся высшим непосредственным выражением власти народа, поскольку фактически это приводило бы к пересмотру их итогов и как следствие к нарушению стабильности и непрерывности функционирования органов публичной власти.

Местный референдум не может подменять институт голосования по отзыву депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления, требующего особой процедуры принятия решения.

Невозможность вынесения на референдум вопроса об утверждении или изменении местного бюджета обусловлена особенностями бюджетного процесса в муниципальном образовании. Также на местном референдуме не может быть принято решение, влекущее расходы местного бюджета, если они не были предусмотрены решением о бюджете муниципального образования на очередной финансовый год. Бюджетный кодекс РФ (п. 5 ст. 83) предусматривает, что если правовые акты устанавливают бюджетные обязательства, не предусмотренные решением о бюджете, то применяется решение о бюджете.

Вопросы референдума не должны противоречить действующему законодательству, ограничивать или отменять права и свободы человека и гражданина, их конституционные гарантии.

Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ устанавливает, что федеральным законом, конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования могут быть определены вопросы, для решения которых обязательно проводится местный референдум.

В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ указывается лишь один случай обязательного проведения местного референдума — при введении и использовании средств самообложения граждан (ч. 2 ст. 56).

Можно выделить две основные формы местного референдума:

- *правоустанавливающий (нормотворческий)*, проводимый, в частности, для утверждения подготовленного

- инициативной группой населения или органами местного самоуправления проекта муниципального правового акта, принятия решения о самообложении граждан;
- *консультативный (совещательный)*, проводимый, например, для определения одного из предложенных органами местного самоуправления вариантов или направлений развития муниципального образования.

Местный референдум может проводиться только на всей территории муниципального образования.

Подготовку и проведение местного референдума организуют *избирательная комиссия муниципального образования; территориальные (районные, городские) и другие комиссии, действующие в этом случае в качестве комиссий референдума.* Иные избирательные комиссии могут действовать в качестве комиссий референдума по решению соответствующих вышестоящих избирательных комиссий. Деятельность комиссий осуществляется коллегиально. Комиссия правомочна приступить к работе, если ее состав сформирован не менее чем на две трети от установленного состава.

В соответствии со ст. 39 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ избирательная комиссия муниципального образования является муниципальным органом и не входит в структуру органов местного самоуправления. Срок полномочий комиссии — 4 года.

Избирательная комиссия муниципального образования:

- а) осуществляет на территории муниципального образования контроль за соблюдением права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;
- б) обеспечивает реализацию мероприятий, связанных с подготовкой и проведением местных референдумов, изданием необходимой печатной продукции;
- в) составляет списки участников местного референдума и передает их по акту участковым комиссиям;
- г) обеспечивает соблюдение единого порядка распределения эфирного времени и печатной площади между инициативной группой по проведению референдума и иными группами участников референдума для проведения агитации по вопросам референдума;

- д) осуществляет меры по соблюдению единого порядка установления и опубликования итогов голосования, определения результатов референдума;
- е) распределяет выделенные из местного бюджета и (или) бюджета субъекта Российской Федерации средства на финансовое обеспечение подготовки и проведения местного референдума, контролирует целевое использование указанных средств;
- ж) оказывает правовую, методическую, организационно-техническую помощь нижестоящим комиссиям;
- з) заслушивает сообщения органов местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением местного референдума;
- и) рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) нижестоящих комиссий и принимает по указанным жалобам (заявлениям) мотивированные решения;
- к) осуществляет иные полномочия в соответствии с законодательством и уставом муниципального образования.

Уставом муниципального образования, нормативным правовым актом органа местного самоуправления избирательной комиссии муниципального образования может быть придан статус юридического лица.

Территориальные комиссии действуют на постоянной основе. Срок полномочий территориальных комиссий составляет четыре года. Если срок полномочий территориальной комиссии истекает в период после назначения референдума и до окончания кампании референдума, в которых участвует данная комиссия, срок ее полномочий продлевается до окончания этой кампании референдума.

Участковые комиссии формируются в период кампании референдума в сроки, установленные законом, для обеспечения процесса голосования участников референдума и подсчета голосов участников референдума. Срок полномочий участковой комиссии истекает через 10 дней со дня официального опубликования результатов референдума, если в вышестоящую комиссию не поступили жалобы (заявления) на действия (бездействие) данной комиссии. В случае

обжалования итогов голосования на соответствующем участке референдума полномочия участковой комиссии прекращаются со дня принятия вышестоящей комиссией решения либо со дня вступления в законную силу судебного решения по жалобе (заявлению).

Порядок формирования и полномочия избирательных комиссий муниципальных образований устанавливаются Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации, а также уставами муниципальных образований.

Комиссии в пределах своей компетенции независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Решения и иные акты комиссий, принятые в пределах их компетенции, обязательны для государственных учреждений, органов местного самоуправления, избирательных объединений, общественных объединений, организаций, должностных лиц и участников референдума. Решения и иные акты комиссий не подлежат государственной регистрации.

Инициатива проведения местного референдума может исходить от:

- а) граждан Российской Федерации, имеющих право на участие в местном референдуме;
- б) избирательных объединений, иных общественных объединений, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдумах и которые зарегистрированы в порядке и сроки, установленные федеральным законом;
- в) совместно представительного органа муниципального образования и главы местной администрации.

Граждане, обладающие правом на участие в референдуме, могут образовать инициативную группу по проведению местного референдума в количестве не менее 10 человек. Избирательные объединения, иные общественные объединения, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдумах и которые зарегистрированы не позднее чем за один год до дня образования инициативной группы

по проведению местного референдума, также могут выступить с инициативой проведения референдума. При этом руководящий орган объединения либо руководящий орган его регионального или местного отделения независимо от его численности выступает в качестве инициативной группы.

Инициативная группа граждан по проведению референдума обращается в комиссию референдума с *ходатайством о регистрации группы*.

Комиссия референдума в течение 15 дней со дня поступления ходатайства инициативной группы обязана его рассмотреть вместе с приложенными к нему документами. Если ходатайство и документы соответствуют требованиям законов и устава муниципального образования, то принимается решение о направлении их в *представительный орган муниципального образования*, уполномоченный принимать решение о назначении референдума. Если не соответствуют, то принимается решение об отказе в регистрации инициативной группы.

Представительный орган муниципального образования обязан проверить соответствие вопроса, предлагаемого для вынесения на местный референдум, требованиям Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ст. 12) в порядке и сроки, установленные законодательством субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования. Срок проверки не должен превышать 20 дней со дня поступления ходатайства и документов. При признании представителем органом вопроса, выносимого на референдум, отвечающим требованиям закона комиссия референдума обязана в 15-дневный срок со дня принятия такого решения представительным органом зарегистрировать инициативную группу, выдать ей регистрационное свидетельство и сообщить об этом в средства массовой информации.

Если представительный орган признает вопрос, выносимый на референдум, не соответствующим положениям ст. 12 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, то комиссия отказывает инициативной группе в регистрации. В решении комиссии указываются основания отказа. Отказ в регистрации может быть обжалован в вышестоящую комиссию или в суд.

Инициатива граждан и объединений должна быть поддержана *сбором подписей* жителей муниципального образования, обладающих правом на участие в референдуме, в порядке, установленном законодательством, регулирующим процедуру назначения и проведения местного референдума. Законом субъекта Российской Федерации устанавливаются форма подписного листа и порядок его заверения, количество подписей в поддержку инициативы проведения референдума, которое не может превышать 5% числа участников референдума, зарегистрированных на территории муниципального образования в соответствии с федеральным законом, но не менее 25 подписей.

Период, в течение которого могут собираться подписи в поддержку инициативы проведения местного референдума, должен составлять не менее 20 дней.

В сборе подписей не могут участвовать органы государственной власти, органы местного самоуправления, органы управления предприятий и организаций различных форм собственности, учреждения, члены комиссий по проведению референдума с правом решающего голоса. Запрещается выплата вознаграждения за внесение подписи в список, а также принуждение к внесению подписи в список.

Сбор подписей по месту учебы, на рабочих местах, при выдаче заработной платы, пенсий, пособий, иных социальных выплат, а также при оказании благотворительной помощи запрещается. Нарушение требований закона при сборе подписей влечет признание их недействительными.

Законом предусмотрена *процедура проверки* соблюдения порядка сбора подписей участников референдума, оформления подписных листов, достоверности сведений об участниках референдума и их подписей, а также основания для признания подписей недействительными.

Проверке могут подлежать все представленные подписи или их часть, но не менее 20% от установленного законом необходимого для назначения референдума количества подписей участников референдума, отобранных для проверки посредством случайной выборки (жеребья).

Наличие необходимого количества подписей участников референдума, собранных в поддержку инициативы проведения референдума, выдвинутой инициативной группой по проведению референдума, является основанием для назначения референдума в порядке, предусмотренном законом.

Основаниями для отказа в проведении местного референдума являются:

- предоставление не всех документов, требуемых по закону для назначения референдума;
- установление в ходе проверки недостаточного числа достоверных подписей участников референдума;
- выявление более 10% подписей, собранных в местах, где сбор подписей запрещен;
- установление более 10% недостоверных и (или) недействительных подписей, отобранных для проверки, если иное не установлено федеральным законом;
- несоздание инициативной группой по проведению референдума фонда референдума (за исключением случаев, когда в соответствии с законом создание фонда референдума необязательно). Отсутствие средств в фонде референдума не является основанием отказа в проведении референдума;
- использование инициативной группой по проведению референдума помимо средств фонда референдума иных денежных средств, составляющих более 5% от установленного законом предельного размера расходования средств фонда референдума;
- превышение инициативной группой по проведению референдума более чем на 5% установленного законом предельного размера расходования средств фонда референдума;
- установленный решением суда факт несоблюдения инициативной группой по проведению референдума ограничений, предусмотренных Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ;
- неоднократное использование членом или уполномоченным представителем инициативной группы по проведению референдума преимуществ своего должностного или служебного положения.

Перечень оснований отказа в проведении референдума является исчерпывающим.

В случае принятия комиссией решения об отказе в проведении референдума члены соответствующей инициативной группы не могут в течение двух лет со дня принятия этого решения выступать повторно с инициативой проведения референдума по вопросу, имеющему такую же по смыслу или содержанию формулировку.

Представительный орган муниципального образования и глава местной администрации *свою инициативу проведения местного референдума* оформляют принятием соответствующих правовых актов.

Решение о назначении местного референдума на основании выдвинутых в установленном законом порядке инициатив *принимает представительный орган муниципального образования*. Решение принимается в течение 30 дней со дня поступления документов о выдвижении инициативы проведения местного референдума. Если представительный орган не назначил референдум в установленный срок, то на основании обращения граждан, избирательных объединений, главы муниципального образования, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации или прокурора референдум *назначает суд*.

Регистрация (учет) участников референдума, проживающих на территории соответствующего муниципального образования, осуществляется главой местной администрации муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения, кроме случаев, предусмотренных законом города федерального значения. Лица, представляющие сведения об участниках референдума, несут ответственность за достоверность и полноту этих сведений, а также за своевременность их представления.

Гражданин Российской Федерации включается в список участников референдума только на одном участке референдума.

Участковая комиссия референдума за 20 дней до дня голосования представляет *список участников референдума* для

ознакомления участников референдума и его дополнительного уточнения.

Для проведения голосования и подсчета голосов участников референдума образуются *участки* референдума. Участки референдума образуются по согласованию с комиссией референдума главой местной администрации муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения, кроме случаев, предусмотренных законом города федерального значения, на основании данных о числе участников референдума, зарегистрированных на территории участка референдума, из расчета не более чем три тысячи участников референдума на каждом участке. Участки референдума образуются не позднее чем за 45 дней до дня голосования.

Материально-финансовое обеспечение подготовки и проведения местного референдума производится комиссией по проведению референдума за счет средств, выделяемых на эти цели из бюджета муниципального образования. Инициативная группа по проведению референдума в соответствии с законом создает собственный фонд для финансирования деятельности по выдвижению инициативы проведения референдума, изготовлению подписных листов, организации сбора подписей в поддержку этой инициативы, а также проведению агитационных мероприятий. Средства фондов референдума имеют целевое назначение.

Агитационная кампания по вопросам референдума начинается со дня регистрации инициативной группы по проведению референдума и прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования. Проведение агитации по вопросам референдума в день голосования и в предшествующий ему день запрещается.

Запрещается проводить агитацию по вопросам референдума, в частности:

- органам государственной власти, иным государственным органам, органам местного самоуправления;
- лицам, замещающим государственные или выборные муниципальные должности, государственным и муниципальным служащим при исполнении ими своих должностных или служебных обязанностей;

РАЗДЕЛ 4. СИСТЕМА ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

- воинским частям, военным учреждениям и организациям;
- комиссиям, членам комиссий с правом решающего голоса;
- иностранным гражданам, за исключением случая, предусмотренного п. 10 ст. 4 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, лицам без гражданства, иностранным юридическим лицам;
- международным организациям и международным общественным движениям и некоторым другим лицам и организациям.

Днем голосования на референдуме может быть только воскресенье. Не допускается назначение голосования на предпраздничный и нерабочий праздничный дни, на день, следующий за нерабочим праздничным днем, а также на воскресенье, объявленное в установленном порядке рабочим днем.

Решение о назначении местного референдума подлежит официальному опубликованию (обнародованию) в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия и не менее чем за 45 дней до дня голосования.

Для участия в голосовании на референдуме участник референдума получает *бюллетень*. Форма и текст бюллетеня, число бюллетеней, а также порядок осуществления контроля за изготовлением бюллетеней утверждаются соответствующими комиссиями референдума не позднее чем за 20 дней до дня голосования. Нумерация бюллетеней не допускается.

При голосовании на референдуме в бюллетене воспроизводится текст вынесенного на референдум вопроса и указываются варианты волеизъявления голосующего словами «Да» или «Нет» либо «За» или «Против», справа от которых помещаются пустые квадраты. Если на референдум вынесен проект нормативного акта, то в бюллетене воспроизводится его текст либо указывается наименование этого нормативного акта.

Время начала и окончания голосования на референдуме устанавливается законом. Продолжительность голосования не может составлять менее 10 часов.

Участковая комиссия обязана обеспечить возможность для голосования лиц, которые не могут самостоятельно по уважительным причинам (по состоянию здоровья, инвалидности) прибыть в помещение для голосования, а также находящихся в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых.

Каждый участник референдума голосует лично, голосование за других участников референдума не допускается. Голосование проводится путем нанесения участником референдума в бюллетене любого знака в квадрате, относящемся к тому из вариантов волеизъявления, в отношении которого сделан выбор.

Подсчет голосов участников референдума начинается сразу после окончания времени голосования и проводится без перерыва до установления итогов голосования, о которых должны быть извещены все члены участковой комиссии. Подсчет голосов осуществляется открыто и гласно с оглашением и соответствующим оформлением в протоколе об итогах голосования последовательно всех результатов выполняемых действий по подсчету бюллетеней и голосов участников референдума членами участковой комиссии с правом решающего голоса.

Референдум признается соответствующей комиссией референдума *несостоявшимся* в случае, если в нем приняло участие не более половины участников референдума, внесенных в списки участников референдума на территории проведения референдума. Соответствующая комиссия референдума признает *решение не принятым на референдуме* в случае, если за это решение проголосовало не более половины участников референдума, принявших участие в голосовании.

Соответствующая комиссия признает результаты местного референдума *недействительными*:

- а) в случае, если допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления участников референдума;
- б) в случае, если они признаны недействительными на части участков референдума, в совокупности включающих

не менее 25% общего числа участников референдума, внесенных в списки, на момент окончания голосования в соответствующем округе референдума;

в) по решению суда.

Общие данные о результатах референдума направляются в средства массовой информации в течение одних суток после определения результатов референдума.

Принятый на местном референдуме правовой акт вступает в силу с момента официального опубликования результатов референдума, если федеральным законом не установлен иной порядок вступления в силу соответствующего правового акта.

Принятое на местном референдуме *решение подлежит регистрации* в органах местного самоуправления в порядке, установленном для регистрации муниципальных правовых актов, и на вступление в силу решения референдума не влияет.

Решение о проведении местного референдума, а также принятое на местном референдуме *решение может быть обжаловано в судебном порядке* гражданами, органами местного самоуправления, прокурором, уполномоченными федеральным законом органами государственной власти.

Принятое на местном референдуме *решение может быть отменено или изменено* путем принятия иного решения на местном референдуме, но не ранее двух лет после его принятия либо признания недействительным в судебном порядке.

В случае принятия на местном референдуме нормативного правового акта он может быть изменен в порядке, установленном указанным нормативным правовым актом. Если данный порядок не установлен, то изменения могут быть также внесены в порядке, предусмотренном для внесения изменений в соответствующий нормативный акт, но не ранее чем через пять лет со дня принятия соответствующего решения на референдуме.

10.2. МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ВЫБОРЫ

Муниципальные выборы, так же как и местный референдум, являются необходимым элементом народовластия, одним

из важных направлений вовлечения населения в управление делами государства и осуществление местного самоуправления, высшим непосредственным выражением воли населения муниципального образования (ч. 2 ст. 130 Конституции РФ).

В отличие от местного референдума, обязательность проведения которого федеральным законом не установлена, *муниципальные выборы являются периодическими, обязательными* и должны проводиться в сроки, обеспечивающие соблюдение установленных законом сроков полномочий формируемых органов, депутатов и выборных должностных лиц.

Муниципальные выборы — форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований *в целях формирования органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица местного самоуправления.*

Нормативную правовую базу муниципальных выборов составляют акты:

- *международного уровня* (содержащие общие положения о выборности органов местного самоуправления);
- *федерального уровня* (Конституция РФ, Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 23), Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ (с измен. на 4 июня 2014 г. № 146-ФЗ) «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»);
- *регионального (субъектов Российской Федерации) уровня*, регулирующих на основе федерального законодательства порядок организации и проведения муниципальных выборов. Это могут быть:

- *избирательные кодексы* (они приняты в городе Москве¹, в Республике Башкортостан, в Амурской, Белгородской, Владимирской областях и некоторых других субъектах. В Алтайском крае 15 апреля 2005 г. принят Кодекс о выборах, референдуме, отзыве депутатов и выборных должностных лиц);
- *законы* (например, Закон Самарской области от 31 декабря 2019 г. № 142-ГД (с измен. на 2 июня 2021 г. № 46-ГД) «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований Самарской области»);
- *муниципальные правовые акты* (устав муниципального образования).

Основу избирательного законодательства в Российской Федерации составляют положения ст. 32 Конституции РФ. В частности, в соответствии с этой статьей право избирать и быть избранным в органы местного самоуправления принадлежит каждому гражданину Российской Федерации, постоянно проживающему на соответствующей территории и достигшему 18-летнего возраста. Не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Муниципальные выборы подразделяются на:

- *основные (очередные) выборы*;
- *досрочные выборы*;
- *повторные выборы*;
- *дополнительные выборы*.

Основные (очередные) муниципальные выборы проводятся по окончании установленного законом и уставом муниципального образования срока полномочий депутатов, членов выборного органа и выборного должностного лица местного самоуправления. Закрепляемый в уставе муниципального образования срок полномочий депутатов, выборных органов и выборных должностных лиц не может быть менее двух и не более пяти лет.

¹ См.: Избирательный кодекс города Москвы (Закон города Москвы от 6 июля 2005 г. № 38, с измен. на 25 мая 2022 г. № 13).

Досрочные муниципальные выборы проводятся в случаях досрочного прекращения полномочий депутата, всего представительного органа, иного выборного органа и выборного должностного лица местного самоуправления.

Повторные муниципальные выборы проводятся в случаях выбытия всех кандидатов; признания выборов несостоявшимися, недействительными либо если избранный кандидат не сложил с себя полномочия, несовместимые с новым статусом, либо когда по итогам голосования остались незачтенные мандаты в многомандатном избирательном округе.

Дополнительные муниципальные выборы проводятся в случае досрочного прекращения полномочий депутата, избранного по одномандатному или многомандатному избирательному округу.

Повторные и (или) дополнительные выборы не назначаются и не проводятся, если в результате этих выборов депутат не может быть избран на срок более одного года.

Законом субъекта Российской Федерации устанавливаются *виды избирательных систем*, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения. Под *избирательной системой* понимаются условия признания кандидата, кандидатов избранными, списков кандидатов — допущенными к распределению депутатских мандатов, а также порядок распределения депутатских мандатов между списками кандидатов и внутри списков кандидатов.

В соответствии с установленными видами избирательных систем (мажоритарная, пропорциональная, смешанная) уставом муниципального образования определяется та избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании. Условия применения видов избирательных систем в муниципальных образованиях могут зависеть от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств, определяемых законом субъекта Российской Федерации.

Не менее половины депутатских мандатов, избираемых на выборах в представительный орган муниципального района, городского округа с численностью 20 и более депутатов,

распределяются между списками кандидатов, выдвинутых политическими партиями, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов (пропорциональная избирательная система).

Мажоритарная избирательная система — система выборов по территориальным одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам в представительный орган муниципального образования или выборного должностного лица, при которой избранным считается кандидат, набравший большинство голосов избирателей того избирательного округа, в котором он баллотируется.

Различают три разновидности мажоритарной избирательной системы: абсолютного, относительного и квалифицированного большинства. В первом случае для избрания необходимо получить 50% + 1 голос избирателей. Во втором — необходимо получить больше голосов относительно других кандидатов. В третьем случае для избрания необходимо набрать заранее установленное большинство голосов избирателей — 2/3, 3/4 и др. При этой избирательной системе допускается образование как одномандатных, так и многомандатных избирательных округов.

В поселении с численностью населения менее 3 тыс. человек, а также в поселении, городском округе, муниципальном округе, где в представительном органе менее 15 депутатов, выборы депутатов проводятся по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам.

В случае если в избираемом на муниципальных выборах представительном органе (за исключением представительного органа муниципального района, городского округа, муниципального округа с численностью 20 и более депутатов) часть депутатских мандатов распределяется в соответствии с законом между списками кандидатов, выдвинутых политическими партиями (их региональными отделениями или иными структурными подразделениями), пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов, распределению между указанными списками кандидатов подлежат не менее 10 депутатских мандатов.

Муниципальные выборы осуществляются на основе *общих принципов избирательного права* России. Гражданин Российской Федерации участвует в выборах на основе *всеобщего равного и прямого* избирательного права при *тайном голосовании*. Выборы являются *свободными и добровольными*. Муниципальные выборы проводятся *открыто и гласно*.

Принцип всеобщего избирательного права означает, что гражданин Российской Федерации, достигший на день голосования возраста 18 лет, имеет право избирать (*активное избирательное право*), а по достижении возраста, установленного Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, но не моложе 21 года, — быть избранным (*пассивное избирательное право*) в органы местного самоуправления. Установление максимального возраста кандидата не допускается.

Не имеют права избирать, быть избранными граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Не имеют права быть избранными граждане Российской Федерации, в частности, осужденные к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений, преступлений экстремистской направленности и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления, а также в некоторых других случаях, предусмотренных Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

При наличии в отношении гражданина Российской Федерации вступившего в силу решения суда о лишении его права занимать муниципальные должности в течение определенного срока этот гражданин не может быть зарегистрирован в качестве кандидата, если голосование на выборах в органы местного самоуправления состоится до истечения указанного срока.

На основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном законом, иностранные

граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации.

Принцип равного избирательного права означает предоставление равных оснований участия в выборах граждан Российской Федерации. В ходе избирательной кампании никто не обладает какими-либо преимуществами по отношению к другим кандидатам или другим избирателям. Гражданин реализует свое избирательное право независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Каждый избиратель имеет один голос и может быть включен только в один список для голосования. Если в ходе выборов допускается наличие у избирателя более одного голоса, то каждый избиратель должен иметь равное число голосов.

Принцип прямого избирательного права означает, что граждане Российской Федерации голосуют на выборах непосредственно. В ходе муниципальных выборов напрямую, без каких-либо промежуточных этапов осуществляется избрание лица на ту выборную должность, которая оказалась вакантной, а также избрание депутатов, членов выборного органа соответственно в тот представительный или выборный орган, который необходимо сформировать в ходе выборов.

Принцип тайного голосования означает, что в процессе голосования исключается возможность какого-либо контроля за волеизъявлением избирателя.

Процесс организации выборов состоит из следующих основных *этапов избирательной кампании*:

- назначение выборов;
- составление списков избирателей;
- образование избирательных округов, избирательных участков;
- формирование избирательных комиссий;

- выдвижение и регистрация кандидатов для избрания на выборные должности и в органы местного самоуправления;
- проведение предвыборной агитации;
- голосование и определение результатов выборов.

Муниципальные выборы *назначаются представительным органом местного самоуправления* в сроки, предусмотренные уставом муниципального образования. Если представительный орган не назначит выборы в сроки, предусмотренные законом, то выборы назначаются соответствующей избирательной комиссией либо соответствующим судом общей юрисдикции по заявлениям избирателей, избирательных объединений, органов государственной власти, органов местного самоуправления, прокурора, может быть определен срок, не позднее которого представительный орган, а в случае его отсутствия соответствующая избирательная комиссия должны назначить выборы.

Регистрация (учет) избирателей. Регистрации подлежат все избиратели, проживающие на территории соответствующего муниципального образования. Основанием для учета является факт нахождения места жительства избирателей на соответствующей территории, устанавливаемый на основании сведений, представляемых органами, осуществляющими регистрацию граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, выдачу и замену документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации, не реже чем один раз в месяц представляют сведения в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации и (или) главе местной администрации муниципального района, муниципального округа, городского округа, внутригородской территории города федерального значения, а в случаях, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации — города федерального значения, — руководителю территориального органа исполнительной власти города федерального значения по месту своего нахождения.

Сведения о государственной регистрации смерти и сведения о внесении исправлений или изменений в записи актов о смерти глава местной администрации муниципального района, муниципального округа, городского округа, внутригородской территории города федерального значения, а в случаях, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации — города федерального значения, руководитель территориального органа исполнительной власти города федерального значения получает из Единого государственного реестра записей актов гражданского состояния в соответствии с порядком, предусмотренным Федеральным законом от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния».

Не реже чем один раз в три месяца органы, осуществляющие воинский учет, сообщают о гражданах Российской Федерации, призванных (поступивших по контракту) на военную службу (уволенных с военной службы), а органы (учреждения) уголовно-исполнительной системы — о гражданах, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, главе местной администрации муниципального района, муниципального округа, городского округа, внутригородской территории города федерального значения, а в случаях, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации — города федерального значения, — руководителю территориального органа исполнительной власти города федерального значения по месту жительства гражданина.

Суд, приняв решение о признании гражданина недееспособным, а также решение о признании гражданина, ранее признанного судом недееспособным, дееспособным, сообщает о принятом решении главе местной администрации муниципального района, муниципального округа, городского округа, внутригородской территории города федерального значения, а в случаях, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации — города федерального значения, — руководителю территориального органа исполнительной власти города федерального значения по месту жительства гражданина.

На основании сведений, полученных с использованием государственной системы регистрации (учета) избирателей,

соответствующими избирательными комиссиями составляются *списки избирателей*. В списки избирателей при проведении выборов в органы местного самоуправления на избирательных участках включаются граждане Российской Федерации, обладающие на день голосования активным избирательным правом, а также иностранные граждане на основании международного договора Российской Федерации и в соответствии с законом достигшие на день голосования возраста 18 лет, постоянно проживающие на территории муниципального образования, в котором проводятся выборы.

Гражданин Российской Федерации включается в список избирателей только на одном избирательном участке.

Гражданин РФ, обладающий активным избирательным правом, вправе обратиться в участковую комиссию с заявлением о включении его в список избирателей, о любой ошибке или неточности в сведениях о нем, внесенных в список избирателей.

Для проведения выборов образуются одномандатные и (или) многомандатные *избирательные округа* либо определяется *единый избирательный округ*.

Избирательная комиссия, организующая выборы, определяет схему избирательных округов, которую утверждает представительный орган муниципального образования. Избирательные одномандатные округа образуются с соблюдением примерного равенства по числу избирателей с допустимым отклонением от средней нормы представительства избирателей не более чем на 10%, а в труднодоступных или отдаленных местностях — не более чем на 30%.

При образовании многомандатных избирательных округов соблюдается примерное равенство числа избирателей на один депутатский мандат. Число депутатских мандатов, подлежащих распределению в многомандатном избирательном округе, не может превышать пяти. Данное ограничение не применяется при выборах в органы местного самоуправления сельского поселения, а также иного муниципального образования, если избирательный округ образован в границах избирательного участка.

Не позднее чем за 45 дней до дня голосования для проведения голосования и подсчета голосов избирателей образуются избирательные участки.

Избирательные участки образуются по согласованию с комиссиями главой соответствующей местной администрации муниципального образования на основании данных о числе избирателей, зарегистрированных на территории избирательного участка, из расчета не более чем три тысячи избирателей на каждом участке. Избирательные участки являются едиными для всех выборов, проводимых на соответствующей территории. В городе федерального значения, административном центре (столице) субъекта Российской Федерации, городском округе с численностью избирателей свыше 500 тыс. по согласованию с избирательной комиссией соответствующего субъекта Российской Федерации и последующему согласованию с Центральной избирательной комиссией Российской Федерации допускается образование избирательных участков (уточнение перечня избирательных участков и их границ) с числом избирателей, превышающим три тысячи.

Подготовку и проведение выборов, также реализацию и защиту избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов обеспечивают:

- избирательные комиссии муниципальных образований;
- окружные избирательные комиссии;
- территориальные (районные, городские и др.) комиссии;
- участковые комиссии.

Комиссии обеспечивают информирование избирателей о сроках и порядке осуществления избирательных действий, о ходе избирательной кампании, о кандидатах, об избирательных объединениях, выдвинувших кандидатов, а также о списках кандидатов.

Компетенция, полномочия и порядок деятельности избирательных комиссий муниципальных образований, окружных избирательных комиссий, территориальных и участковых комиссий при подготовке и проведении выборов

в органы местного самоуправления устанавливаются Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

Избирательная комиссия муниципального района, муниципального округа, городского округа, внутригородской территории города федерального значения формируется в количестве восьми, десяти или двенадцати членов с правом решающего голоса; избирательная комиссия поселения — в количестве шести, восьми или десяти членов с правом решающего голоса. Число членов избирательной комиссии муниципального образования устанавливается уставом муниципального образования.

Избирательные комиссии муниципальных образований, окружные избирательные комиссии, территориальные, участковые комиссии формируются на основе предложений политических партий, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной думе Федерального собрания РФ, законодательном органе соответствующего субъекта Российской Федерации, а также на основе предложений других политических партий и иных общественных объединений, предложений избирательных объединений, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования.

Избирательная комиссия муниципального образования формируется представительным органом муниципального образования также на основе предложений собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы, а также предложений избирательной комиссии муниципального образования предыдущего состава, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, а формирование избирательной комиссии поселения — также на основе предложений избирательной комиссии муниципального района, территориальной комиссии.

Представительный орган муниципального образования обязан назначить *половину от общего числа членов избирательной комиссии* муниципального образования на основе поступивших предложений:

- а) политических партий, выдвинувших федеральные списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной думе Федерального собрания РФ;
- б) политических партий, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации;
- в) избирательных объединений, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования.

Представительный орган муниципального района, муниципального округа, городского округа, внутригородской территории города федерального значения обязан назначить половину от общего числа членов соответствующей избирательной комиссии на основе поступивших предложений избирательной комиссии субъекта Российской Федерации.

Представительный орган поселения обязан назначить половину от общего числа членов избирательной комиссии поселения на основе поступивших предложений избирательной комиссии муниципального района, территориальной комиссии в установленном законом порядке.

Кандидат, избирательное объединение, выдвинувшее список кандидатов, со дня представления в избирательную комиссию документов для регистрации кандидата, списка кандидатов вправе назначить одного члена этой избирательной комиссии *с правом совещательного голоса*. Член комиссии с правом совещательного голоса обладает равными правами с членом комиссии с правом решающего голоса по вопросам подготовки и проведения выборов, за исключением прав, установленных законом.

Избирательные комиссии работают гласно.

Выдвижение и регистрация кандидатов. Граждане РФ, обладающие пассивным избирательным правом, могут быть выдвинуты кандидатами непосредственно (путем самовыдвижения, выдвижения избирательным объединением) либо избирательным объединением в составе списка кандидатов.

Кандидат не может быть выдвинут на одних и тех же выборах более чем одним инициатором выдвижения, по нескольким избирательным округам, кроме выдвижения кандидата одним избирательным объединением одновременно по одномандатному (многомандатному) избирательному округу и в составе списка кандидатов.

Кандидат считается выдвинутым, приобретает права и обязанности кандидата, предусмотренные законом, после поступления в избирательную комиссию заявления в письменной форме выдвинутого лица о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу с обязательством в случае его избрания прекратить деятельность, несовместимую со статусом депутата или с замещением иной выборной должности.

Избирательная комиссия обращается с представлением о проверке достоверности сведений о кандидатах в соответствующие органы, которые обязаны сообщить о результатах проверки сведений в установленный срок.

Период выдвижения кандидатов, списков кандидатов, а также сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов, списков кандидатов либо иные формы поддержки выдвижения при выборах в органы местного самоуправления должен составлять не менее 20 дней.

Самовыдвижение кандидатов проводится путем уведомления об этом избирательных комиссий, осуществляющих регистрацию кандидатов, с последующим сбором подписей в поддержку самовыдвижения кандидатов.

Избирательное объединение может выдвинуть в одномандатном избирательном округе только одного кандидата, а в многомандатном избирательном округе — одного кандидата на каждый депутатский мандат, подлежащий замещению в этом округе. В едином избирательном округе избирательное объединение вправе выдвинуть один список кандидатов.

В поддержку выдвижения кандидатов, списков кандидатов могут *собираются подписи избирателей* в порядке, который определяется законом.

Количество подписей, которое необходимо для регистрации кандидатов, выдвинутых по единому избирательному округу, списков кандидатов, составляет 0,5% числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа, а для регистрации кандидатов, выдвинутых по одномандатным избирательным округам, — 0,5% числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа, указанного в схеме одномандатных избирательных округов, но не может составлять менее 10 подписей, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом.

Сбор подписей осуществляется только среди избирателей, обладающих активным избирательным правом в том избирательном округе, в котором выдвинут кандидат, список кандидатов.

Участие органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов управления организаций независимо от формы собственности, учреждений, членов избирательных комиссий с правом решающего голоса в сборе подписей, равно как и принуждение избирателей в процессе сбора подписей и их вознаграждение за внесение подписи, не допускается.

Сбор подписей на рабочих местах, по месту учебы, в процессе и в местах выдачи заработной платы, пенсий, пособий, стипендий, иных социальных выплат, а также при оказании благотворительной помощи запрещается. Подписи, собранные с нарушением установленного порядка, являются недействительными.

Регистрация кандидата, списка кандидатов осуществляется соответствующей избирательной комиссией при наличии предусмотренных законом документов, представляемых в избирательную комиссию для уведомления о выдвижении кандидата, списка кандидатов, а также при наличии необходимого количества подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов.

Проверке могут подлежать все представленные подписи или их часть, но не менее 20% установленного законом необходимого для регистрации кандидата, списка кандидатов количества подписей избирателей.

Избирательная комиссия в течение не более десяти дней обязана проверить соответствие порядка выдвижения кандидата, списка кандидатов требованиям закона и принять решение о регистрации либо об отказе в регистрации.

Перечни оснований отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов, исключения кандидата из списка кандидатов по решению комиссии установлены Федеральным законом от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

При проведении своей избирательной кампании кандидаты не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения.

Зарегистрированные кандидаты, находящиеся на государственной или муниципальной службе либо работающие в организациях, осуществляющих выпуск средств массовой информации, на время их участия в выборах освобождаются от выполнения должностных или служебных обязанностей.

Гарантии деятельности зарегистрированных кандидатов установлены федеральным законом.

Кандидат, избирательное объединение, выдвинувшее кандидатов, список кандидатов, вправе назначить *доверенных лиц*. Регистрация доверенных лиц осуществляется избирательной комиссией.

В процессе избирательной кампании граждане, общественные объединения вправе в допускаемых законом формах и законными методами проводить *предвыборную агитацию*. Агитационный период начинается со дня выдвижения кандидата, списка кандидатов и прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования.

Предвыборная агитация на каналах организаций телерадиовещания и в периодической печати начинается за 28 дней до дня голосования и прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования.

Проведение предвыборной агитации в день голосования и в предшествующий ему день запрещается.

Расходы на проведение предвыборной агитации осуществляются в установленном законом порядке исключительно за счет средств соответствующих избирательных фондов.

Предвыборная агитация может проводиться и в форме *агитационных публичных мероприятий*.

Избирательная комиссия обязана обеспечить равные условия проведения указанных мероприятий для зарегистрированных кандидатов и избирательных объединений.

Предвыборные программы кандидатов, избирательных объединений, иные агитационные материалы не должны содержать призывы к совершению деяний, определяемых в ст. 1 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» как экстремистская деятельность, либо иным способом побуждать к таким деяниям, а также обосновывать или оправдывать экстремизм.

Запрещается агитация, возбуждающая социальную, расовую, национальную или религиозную рознь, унижающая национальное достоинство, пропагандирующая исключительность, превосходство либо неполноценность граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности, а также агитация, при проведении которой осуществляются пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени их смешения. Не может рассматриваться как разжигание социальной розни агитация, направленная на защиту идей социальной справедливости.

При проведении предвыборной агитации запрещается осуществлять подкуп избирателей.

Финансовое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов осуществляют избирательные комиссии за счет средств, выделенных на эти цели из местного бюджета.

Кандидаты обязаны создавать собственные *избирательные фонды* для финансирования своей избирательной кампании. Кандидаты, баллотирующиеся только в составе списка кандидатов, выдвинутого избирательным объединением, не вправе создавать собственные избирательные фонды.

При проведении выборов в органы местного самоуправления создание кандидатом избирательного фонда обязательно при условии, что число избирателей в избирательном округе не превышает пяти тысяч и финансирование кандидатом своей избирательной кампании не производится.

Избирательные фонды кандидатов, избирательных объединений могут создаваться за счет:

- а) собственных средств кандидата, избирательного объединения;
- б) средств, выделенных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением;
- в) добровольных пожертвований граждан;
- г) добровольных пожертвований юридических лиц.

Запрещается вносить пожертвования в избирательные фонды кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений:

- иностранным государствам и иностранным организациям;
- иностранным гражданам, за исключением случая, когда действует международный договор Российской Федерации;
- лицам без гражданства;
- гражданам РФ, не достигшим возраста 18 лет на день голосования;
- российским юридическим лицам с иностранным участием, если доля (вклад) иностранного участия в их уставном (складочном) капитале превышает 30% на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов;
- международным организациям и международным общественным движениям;
- органам государственной власти, иным государственным органам, органам местного самоуправления;

- государственным и муниципальным учреждениям, государственным и муниципальным унитарным предприятиям;
- юридическим лицам, в уставном (складочном) капитале которых доля муниципальных образований превышает 30% на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов;
- воинским частям, военным учреждениям и организациям, правоохранительным органам;
- благотворительным и религиозным организациям, а также учрежденным ими организациям;
- юридическим лицам, зарегистрированным менее чем за один год до дня голосования на выборах;
- анонимным жертвователям.

Право распоряжаться средствами избирательных фондов принадлежит создавшим их кандидатам, избирательным объединениям. Средства избирательных фондов имеют целевое назначение и могут использоваться кандидатами, избирательными объединениями только на покрытие расходов, связанных с проведением своей избирательной кампании.

Время начала и окончания *голосования* на выборах устанавливается законом. Продолжительность голосования не может составлять менее десяти часов.

Для участия в голосовании на выборах избиратель получает *бюллетень*. Фамилии кандидатов размещаются в бюллетене в алфавитном порядке с указанием предусмотренных законом сведений, включая сведения о судимостях кандидата.

Бюллетени печатаются на русском языке, на государственном языке республики, входящей в состав Российской Федерации, а в необходимых случаях — на языках народов Российской Федерации на территориях их компактного проживания. Текст бюллетеня должен быть размещен только на одной его стороне.

Справа от указанных в бюллетене сведений о каждом зарегистрированном кандидате, от наименования избирательного объединения помещается пустой квадрат.

Если голосование проводится по одной кандидатуре, то ниже сведений о зарегистрированном кандидате указываются варианты волеизъявления избирателей словами «За» и «Против», справа от которых помещаются пустые квадраты.

При проведении выборов с применением комплекса для электронного голосования используется *электронный бюллетень*. Форма и текст электронного бюллетеня утверждаются соответствующей комиссией.

О времени и месте голосования территориальные и участковые комиссии обязаны оповестить избирателей не позднее чем за 20 дней до дня голосования, а при проведении досрочного и повторного голосования — в порядке и сроки, которые предусмотрены законом, но не позднее чем за пять дней до дня голосования.

В день голосования перед началом голосования председатель участковой комиссии предъявляет к осмотру членам участковой комиссии, присутствующим избирателям, иным лицам пустые ящики для голосования (соответствующие отсеки технического средства подсчета голосов — при его использовании), которые вслед за этим опечатываются печатью участковой комиссии.

Каждый избиратель голосует лично, голосование за других избирателей не допускается.

Бюллетени выдаются избирателям, включенным в список избирателей, по предъявлении паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина.

При получении бюллетеня избиратель проверяет правильность произведенной записи и расписывается в получении бюллетеня.

Голосование проводится путем нанесения избирателем в бюллетене любого знака в квадрате (квадратах), относящемся (относящихся) к кандидату (кандидатам) или списку кандидатов, в пользу которого (которых) сделан выбор.

Избиратель, не имеющий возможности самостоятельно расписаться в получении бюллетеня или заполнить бюллетень, вправе воспользоваться для этого помощью другого избирателя, не являющегося членом комиссии, зарегистрированным кандидатом, уполномоченным представителем избирательного объединения, доверенным лицом кандидата, избирательного объединения, наблюдателем.

Заполненные бюллетени опускаются избирателями в опечатанные (опломбированные) ящики для голосования либо в технические средства подсчета голосов при их использовании.

Участковая комиссия обязана обеспечить возможность участия в голосовании избирателям, которые внесены в список избирателей на данном избирательном участке и не могут самостоятельно по уважительным причинам (по состоянию здоровья, инвалидности) прибыть в помещение для голосования.

Организация голосования вне помещения для голосования должна исключать возможность нарушения избирательных прав избирателя, а также возможность искажения волеизъявления избирателя.

Подсчет голосов избирателей осуществляется открыто и гласно членами участковой комиссии с правом решающего голоса.

Непосредственный подсчет голосов избирателей производится членами участковой комиссии с правом решающего голоса по находящимся в ящиках для голосования бюллетеням. При этом вправе присутствовать члены участковой комиссии с правом совещательного голоса, наблюдатели, иные указанные в законе лица.

После проведения всех необходимых действий и подсчетов участковая комиссия в обязательном порядке проводит итоговое заседание, на котором рассматриваются жалобы (заявления) о нарушениях при голосовании и подсчете голосов избирателей, после чего подписывается протокол участковой комиссии об *итогах голосования* и выдаются копии протокола.

На основании данных протоколов об итогах голосования вышестоящая комиссия путем суммирования содержащихся в них данных устанавливает итоги голосования на соответствующей территории. Решение комиссии оформляется протоколом об итогах голосования.

На основании первых экземпляров протоколов об итогах голосования, полученных из нижестоящих комиссий, *результаты выборов* определяет комиссия, наделенная этим правом законом.

Соответствующая комиссия признает *итоги голосования недействительными*:

- а) в случае, если допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей;

- б) в случае, если они признаны недействительными на части избирательных участков, списки избирателей на которых на момент окончания голосования в совокупности включают не менее чем одну четвертую часть от общего числа избирателей, внесенных в списки избирателей на момент окончания голосования в соответствующем избирательном округе;
- в) по решению суда.

Выборы признаются несостоявшимися в случае, если:

- б) голосование проводилось по одной кандидатуре и за кандидата проголосовало менее 50% числа избирателей, принявших участие в голосовании;
- в) менее чем два списка кандидатов при голосовании за списки кандидатов получили согласно закону право принять участие в распределении депутатских мандатов;
- г) за списки кандидатов, получившие согласно закону право принять участие в распределении депутатских мандатов, было подано в сумме 50 или менее процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по единому избирательному округу. Законом указанный процент может быть повышен;
- д) все кандидаты выбыли при проведении повторного голосования;
- е) законом предусмотрено проведение повторного голосования, а в бюллетень на общих выборах были включены два кандидата и ни один из них не получил необходимое для избрания число голосов избирателей.

Законом не могут устанавливаться дополнительные основания признания выборов несостоявшимися.

В случае если после подведения итогов голосования по многомандатным избирательным округам не все мандаты оказались замещенными, по незамещенным мандатам назначаются повторные выборы.

Если основные выборы были назначены в связи с досрочным прекращением полномочий представительного органа,

либо депутатов, либо выборного должностного лица местного самоуправления, повторные выборы проводятся не позднее чем через четыре месяца со дня появления основания для проведения повторных выборов. При проведении повторных выборов сроки избирательных действий по решению органа, уполномоченного законом назначать повторные выборы, могут быть сокращены на треть. Решение о назначении повторных выборов подлежит официальному опубликованию не позднее чем через три дня со дня его принятия.

В случае досрочного прекращения полномочий депутата, избранного по одномандатному избирательному округу, в этом избирательном округе назначаются *дополнительные выборы*. Дополнительные выборы проводятся не позднее чем через один год со дня досрочного прекращения полномочий депутата.

Повторные и (или) дополнительные выборы не назначаются и не проводятся, если в результате этих выборов депутат не может быть избран на срок более одного года.

Официальное опубликование результатов выборов, а также данных о числе голосов, полученных каждым из кандидатов (списков кандидатов), осуществляется соответствующей комиссией в порядке и сроки, которые установлены законом, но не позднее чем через один месяц со дня голосования.

10.3. ГОЛОСОВАНИЕ ПО ОТЗЫВУ ДЕПУТАТА, ЧЛЕНА ВЫБОРНОГО ОРГАНА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, ВЫБОРНОГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ПО ВОПРОСАМ ИЗМЕНЕНИЯ ГРАНИЦ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ, ПРЕОБРАЗОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Голосование избирателей по отзыву депутата, члена выборного органа и выборного должностного лица местного самоуправления является важной формой непосредственного осуществления населением местного самоуправления. Институт отзыва призван обеспечить реализацию предусмотренной законом ответственности выборных лиц перед населением.

Отзыв является результатом отрицательного отношения избирателей к противоправным решениям или действиям (бездействию) депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления, выраженного в процессе голосования за досрочное прекращение полномочий таких лиц.

В советский период правовой статус депутата предполагал тесное взаимодействие народных избранников с избирателями посредством таких форм, как обязательное проведение регулярных отчетов депутатов перед населением о своей деятельности в местном Совете и избирательном округе, дача избирателями наказов своим депутатам, досрочный отзыв выборных лиц избирателями. Все эти формы являлись элементами *императивного мандата депутата*.

В советский период право на отзыв депутатов появилось вместе с рождением Советов как органов государственной власти в центре и на местах. В. И. Ленин придавал исключительно большое значение праву избирателей отзываться своих депутатов. «Какое бы то ни было выборное учреждение или собрание представителей, — отмечал он, — может считаться истинно демократическим и действительно представляющим волю народа только при условии признания и применения права отзыва избирателями своих выборных»¹. Это высказывание не потеряло своей актуальности и в современный период.

Советское законодательство предоставляло право возбуждения вопроса об отзыве депутата общественным организациям, трудовым коллективам, общим собраниям граждан по производственным подразделениям колхозов, совхозов, по селам и другим сельским населенным пунктам. Мотивы постановки вопроса об отзыве сообщались депутату, который был вправе дать объяснения по поводу обстоятельств, послуживших основанием для постановки вопроса об отзыве. Назначал проведение голосования об отзыве депутата соответствующий местный Совет. Вопрос об отзыве обсуждался и решался открытым голосованием большинством голосов

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 35. С. 106.

граждан на собраниях избирателей округа. Депутат считался отозванным, если за отзыв проголосовало большинство избирателей данного избирательного округа.

В 90-е годы XX в. возобладало мнение о неприменимости императивного депутатского мандата (обязательный учет воли избирателей в деятельности депутатов) в условиях демократической России. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливал лишь, что уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Российской Федерации *может быть предусмотрена* возможность отзыва населением депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления (ст. 18). Никаких процедур отзыва закон не закреплял.

В постановлении Конституционного суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе», принятом в связи с жалобами заявителей А. Г. Злобина и Ю. А. Хнаева, отмечается, что *отзыв не должен использоваться для дестабилизации выборных институтов власти, облегченная процедура отзыва недопустима*. Кроме того, Конституционный суд РФ подчеркнул, что *за отзыв выборного должностного лица местного самоуправления должно проголосовать не меньшее число граждан, чем при его избрании*. Постановка вопроса об отзыве возможна тем же числом избирателей, которое необходимо для выдвижения кандидата на выборах. Основания отзыва должны быть юридически конкретными, допускающими возможность их объективной проверки, в том числе в судебном порядке. Конституционный суд не указал, что основанием отзыва может быть только правонарушение. Однако юридическая ответственность, формой которой является отзыв выборных лиц, может наступать только за правонарушение.

В последующем процессе совершенствования законодательства о местном самоуправлении была предпринята попытка более подробной регламентации этих вопросов. В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ст. 24) закрепляется ряд принципиальных положений, касающихся процедуры отзыва:

- а) голосование по отзыву депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления проводится только по инициативе населения;
- б) порядок проведения голосования аналогичен порядку, установленному законодательством для проведения местного референдума, с учетом особенностей, предусмотренных федеральным законом;
- в) основания для отзыва и процедура отзыва выборных лиц закрепляются в уставе муниципального образования;
- г) основаниями для отзыва могут служить только конкретные противоправные решения или действия (бездействие) выборного лица. Одно из таких оснований предусмотрено в ст. 45 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ: выборное должностное лицо местного самоуправления может быть отозвано за нарушение срока издания муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения;
- д) противоправные решения или действия (бездействие) выборного лица должны быть подтверждены в судебном порядке;
- е) отзываемому лицу обеспечивается возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва;
- ж) голосование по отзыву считается состоявшимся, если в нем приняло участие более половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе);
- з) выборное лицо считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе).

Очевидно, что Законом закреплены жесткие требования не только к основаниям для отзыва, но и к обеспечению очень высокого уровня участия избирателей в процедуре отзыва, чтобы он состоялся. В итоге процедура оказалась столь сложной, что в муниципальной практике отзыв становится трудноосуществимым. В частности, Федеральный закон № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не предусматривает порог (процент) участия избирателей в голосовании на выборах. Выборы признаются состоявшимися при любом количестве избирателей, принявших участие в голосовании. Однако за отзыв избранных лиц должно проголосовать не менее половины *общего числа всех избирателей*, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе). Итоги голосования по отзыву депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Возможность использования института отзыва постепенно уменьшается. В случае если *все депутатские мандаты или их часть в представительном органе муниципального образования замещаются депутатами, избранными в составе списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями*, то отзыв депутата не применяется (ч. 2.1 ст. 24 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ). Таким образом, институт отзыва может быть применен лишь к тем депутатам, избрание которых проводится по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам (мажоритарная избирательная система).

Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает необходимость проведения голосования на *всей территории или на части территории муниципального образования и получения согласия населения на изменение границ муниципального образования, его преобразование* (ст. 24).

Законом закрепляется перечень случаев, при наступлении которых требуется получить согласие населения, выраженное путем голосования, на изменение границ муниципального образования, преобразование муниципального образования.

Голосование назначается представительным органом муниципального образования.

Порядок проведения голосования аналогичен порядку, установленному законодательством для проведения местного референдума, с учетом особенностей, вытекающих из Федерального закона № 131-ФЗ. По вопросам, вынесенным на голосование, разрешается проведение агитации государственными органами, органами местного самоуправления, лицами, замещающими государственные или муниципальные должности. Положения закона, определяющие юридическую силу решения, принятого на референдуме, при указанных голосованиях не применяются.

Итоги голосования по вопросам изменения границ, преобразования муниципального образования и принятые решения подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

10.4. Сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа муниципального образования

Сход граждан является традиционной для России формой прямого волеизъявления граждан. Этот институт непосредственной демократии имеет длительную историю развития: он активно применялся в дореволюционной России, в советское время, используется и в современный период. В годы советской власти не устанавливалось принципиальных различий между сходами и собраниями граждан. Правовое положение собраний (сходов) граждан закреплялось в нормативных правовых актах в качестве одной из форм решения населением различных вопросов по месту жительства. Определялся конкретный перечень вопросов, которые находились в ведении собраний (сходов).

В соответствии с Положением об общих собраниях, сходах граждан по месту жительства в РСФСР, утвержденным Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 27 августа 1985 г., на собраниях, сходах могли решаться вопросы: а) избрания органов общественной самодеятельности; б) выдвижения кандидатов в депутаты поселковых, сельских Советов

и отзыва депутатов этих Советов; в) избрания народных заседателей районных (городских) народных судов и их отзыва; г) самообложения сельского населения.

С начала 90-х годов собрания, сходы граждан включаются в механизм местного самоуправления, а их статус закрепляется законом. Так, Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» относил собрания (сходы) граждан к числу форм осуществления территориального общественного самоуправления (ст. 81). В их компетенцию Закон включал: а) избрание органов территориального общественного самоуправления населения и принятие положений (уставов) о них; б) утверждение программ деятельности органов территориального общественного самоуправления населения соответствующей территории и отчетов об их выполнении; в) решение других вопросов, затрагивающих интересы населения соответствующей территории и относящихся к компетенции органов территориального общественного самоуправления. Участвовать в собрании, сходе граждане могли с 16 лет.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ разграничил понятия схода и собрания граждан. В ст. 25 указывается, что сход граждан проводится *в поселении* для решения *вопросов местного значения*, а собрания (ст. 29) граждан могут проводиться *на части территории* муниципального образования для обсуждения *вопросов местного значения, информирования населения* о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, *осуществления территориального общественного самоуправления*.

В поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек представительный орган не образуется, а все его полномочия осуществляет сход граждан. В поселении с численностью более 100 и не более 300 избирателей для решения вопросов местного значения в соответствии с уставом *может проводиться* сход граждан.

Сход правомочен при участии в нем более половины избирателей поселения. Глава муниципального образования осуществляет созыв схода по собственной инициативе либо по инициативе группы жителей поселения численностью не менее 10 человек. Порядок реализации такой инициативы

определяется уставом муниципального образования. Председательствовать на сходе может глава муниципального образования либо иное лицо, избранное сходом. Организационные, финансовые, информационные и иные вопросы проведения схода обеспечивает глава местной администрации. Выборные лица местного самоуправления участвуют в сходе граждан в обязательном порядке. Однако их отсутствие не является основанием признания неправомерности схода.

Решения принимаются большинством голосов участников схода граждан. Решения схода граждан имеют прямое действие и применяются на всей территории поселения. Муниципальные правовые акты органов местного самоуправления не должны противоречить актам, принятым на сходе граждан.

Органы и должностные лица местного самоуправления обеспечивают исполнение решений схода в соответствии с разграничением полномочий между ними. Если для реализации решения, принятого на сходе, требуется дополнительное принятие (издание) муниципального правового акта, то орган или должностное лицо местного самоуправления, к компетенции которых относится принятие такого акта, обязаны в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на сходе, определить срок подготовки и (или) принятия соответствующего муниципального правового акта. Этот срок не может превышать трех месяцев.

Нарушение срока издания муниципального правового акта, обеспечивающего реализацию принятого на сходе граждан решения, является основанием для отзыва выборного должностного лица местного самоуправления, увольнения главы местной администрации или досрочного прекращения полномочий выборного органа муниципального образования. Принятые на сходе решения подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

10.5. Сход граждан

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ предусмотрел иные случаи проведения схода граждан как в поселении, так и в отдельном населенном пункте. В частности, в поселении, где проживает не более 100 избирателей,

на сходе может решаться вопрос о введении и использовании средств самообложения граждан. Если в поселении, сход в котором осуществляет полномочия представительного органа, численность избирателей превысила 100 человек, то на сходе решаются вопросы образования представительного органа, его численности и срока полномочий. На сходе могут решаться и вопросы упразднения самого сельского поселения, если оно расположено на территории с низкой плотностью сельского населения или в труднодоступной местности, а общая численность населения в нем составляет не более 100 человек.

В установленных Законом случаях на сходе могут решаться вопросы выдвижения кандидатуры старосты сельского населенного пункта, а также досрочного прекращения полномочий старосты; выдвижения кандидатур в состав конкурсной комиссии при проведении конкурса на замещение должности муниципальной службы в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о муниципальной службе; изменения границ поселения (муниципального района), в состав которого входит указанный населенный пункт, влекущего отнесение территории данного населенного пункта к территории другого поселения (муниципального района), а также иные вопросы, связанные с организацией и осуществлением местного самоуправления.

В поселении, в котором полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан, сход проводится по вопросам выдвижения, подготовки, отбора и реализации инициативных проектов. Если численность населения сельского поселения не превышает 100 человек, то сход может проводиться по вопросу об упразднении поселения.

Сход граждан правомочен решать отнесенные к его ведению вопросы при участии в нем более половины общего числа избирателей поселения или населенного пункта. Если в населенном пункте отсутствует возможность одновременного совместного присутствия указанного числа граждан, то в соответствии с уставом муниципального образования, в состав которого входит населенный пункт, сход проводится поэтапно в срок, не превышающий одного месяца со дня

принятия решения о проведении схода. Лица, принявшие участие в работе схода на предыдущем этапе, на последующих этапах участия в голосовании на сходе не принимают.

Решение схода считается принятым, если за него проголосовало более половины участников схода.

б) Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления

10.6. ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: ПОНЯТИЕ, ПРАВОВАЯ ОСНОВА И ФОРМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ

Территориальное общественное самоуправление является одной из важных форм участия населения в решении вопросов местного значения и представляет собой форму самоорганизации граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, муниципального округа, городского округа, внутригородского района, а также в расположенных на межселенной территории населенных пунктов (либо на части их территории) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

Институт территориального общественного самоуправления прошел длительный путь своего становления, оптимизации содержания полномочий и совершенствования форм реализации. В Законе РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» территориальному общественному самоуправлению была посвящена отдельная глава. Закон (ст. 80) закреплял систему территориального общественного самоуправления, которая включала общие собрания (сходы) граждан, конференции граждан, местные референдумы, иные формы непосредственной демократии, органы территориального общественного самоуправления населения (Советы или комитеты микрорайонов, жилищных комплексов,

поселков, сельских населенных пунктов), а также иные органы самоуправления населения по месту жительства (Советы или комитеты улиц, кварталов, домов).

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» правовое регулирование территориального общественного самоуправления ограничил всего лишь одной статьей. Предполагалось, что на основе этой статьи субъекты Российской Федерации разработают и примут свои законы о территориальном общественном самоуправлении с последующей регламентацией этого института в уставах муниципальных образований.

Закон сохранил преемственность в признании территориального общественного самоуправления необходимым элементом непосредственной демократии, важным механизмом самоорганизации населения по месту жительства с целью решения вопросов местного значения и добровольного исполнения жителями принимаемых на себя обязательств.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ установил, что территориальное общественное самоуправление осуществляется непосредственно населением в границах территории, определяемой представительным органом соответствующего муниципального образования по предложению граждан, проживающих на этой территории. Это могут быть подъезд многоквартирного жилого дома, многоквартирный жилой дом, группа жилых домов, жилой микрорайон, сельский населенный пункт (не являющийся поселением), иные территории проживания граждан.

Порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления, условия и порядок выделения необходимых для этого средств из местного бюджета определяются уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа местного самоуправления. Участие населения в осуществлении территориального общественного самоуправления является добровольным.

Выделяются два направления осуществления территориального общественного самоуправления: а) *проведение*

собраний и конференций граждан; б) создание органов территориального общественного самоуправления, которые избираются на собраниях или конференциях граждан, проживающих на соответствующей территории.

Собрания проводятся по инициативе населения, представительного органа местного самоуправления, главы муниципального образования, а также в случаях, предусмотренных уставом территориального общественного самоуправления. Порядок назначения и проведения собрания граждан в целях осуществления территориального общественного самоуправления, а также компетенция собрания определяются уставом территориального общественного самоуправления. Собрание по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления правомочно при участии в нем не менее половины жителей соответствующей территории, достигших возраста 16 лет.

Полномочия собрания граждан могут осуществляться конференцией граждан (собранием делегатов) в случаях и в порядке, предусмотренных уставом муниципального образования, уставом территориального общественного самоуправления, нормативными правовыми актами представительного органа местного самоуправления. Конференция считается правомочной при участии в ней не менее двух третей избранных на собраниях граждан делегатов, представляющих не менее половины жителей соответствующей территории, достигших возраста 16 лет.

Собрание, конференция вправе принимать решения лишь по вопросам, отнесенным к их компетенции уставом территориального общественного самоуправления. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ впервые выделил исключительные полномочия собрания, конференции граждан, осуществляющих территориальное общественное самоуправление:

- *установление структуры органов территориального общественного самоуправления;*
- *принятие устава территориального общественного самоуправления, внесение в него изменений и дополнений;*

РАЗДЕЛ 4. СИСТЕМА ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

- избрание органов территориального общественного самоуправления;
- определение основных направлений деятельности территориального общественного самоуправления;
- утверждение сметы доходов и расходов территориального общественного самоуправления и отчета о ее исполнении;
- рассмотрение и утверждение отчетов о деятельности органов территориального общественного самоуправления.

Органы (Советы, комитеты) территориального общественного самоуправления избираются на собраниях, конференциях граждан, проживающих на соответствующей территории. К ведению органов территориального общественного самоуправления относятся следующие вопросы:

- представительство интересов населения, проживающего на территории деятельности органа территориального общественного самоуправления;
- обеспечение исполнения решений, принятых на собраниях и конференциях граждан;
- право осуществления хозяйственной деятельности по содержанию жилищного фонда, благоустройству территории, иной хозяйственной деятельности, направленной на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет средств указанных граждан, так и на основании договора между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета;
- право вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению этими органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено принятие указанных актов.

Территориальное общественное самоуправление считается учрежденным с момента регистрации уполномоченным

органом соответствующего муниципального образования *устава территориального общественного самоуправления*, принятого на собрании, конференции граждан. Порядок такой регистрации определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

В уставе территориального общественного самоуправления устанавливаются:

- территория, на которой оно осуществляется;
- цели, задачи, формы и основные направления деятельности;
- порядок формирования, прекращения полномочий, права и обязанности, срок полномочий органов территориального общественного самоуправления;
- порядок принятия решений;
- порядок приобретения имущества, а также порядок пользования и распоряжения указанным имуществом и финансовыми средствами;
- порядок прекращения осуществления территориального общественного самоуправления.

Дополнительные требования к уставу территориального общественного самоуправления органами местного самоуправления устанавливаться не могут.

Устав действует только в границах данного территориального общественного самоуправления.

В ч. 5 ст. 27 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ закрепляется положение о том, что *территориальное общественное самоуправление* в соответствии с его *уставом* может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации.

10.7. ПРАВОТВОРЧЕСКАЯ ИНИЦИАТИВА ГРАЖДАН

Законодательство о местном самоуправлении предусматривает различные формы широкого вовлечения граждан в обсуждение и решение вопросов местного значения, отнесенных

к ведению соответствующего муниципального образования. К их числу относится правотворческая инициатива граждан.

Правотворческая инициатива граждан — внесение подготовленного инициативной группой граждан, обладающих избирательным правом, проекта муниципального правового акта на рассмотрение органа или должностного лица местного самоуправления, к компетенции которых относится принятие соответствующего акта, в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ст. 26) и нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования.

Эта форма прямой демократии была закреплена еще в Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» под названием «народная правотворческая инициатива» (ст. 25). В соответствии с Законом населению предоставлялось право вносить проекты правовых актов по вопросам местного значения в органы местного самоуправления в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования. Орган местного самоуправления обязан был рассмотреть этот проект на открытом заседании с участием представителей населения, а результаты рассмотрения обнародовать. Детальной регламентации этой процедуры в Законе не было.

Федеральный закон № 131-ФЗ уточнил содержание понятия правотворческой инициативы граждан и закрепил основные требования к порядку реализации этой инициативы:

- минимальная численность инициативной группы граждан — не более 3% числа обладающих избирательным правом жителей муниципального образования, своими подписями поддержавших данный проект правового акта;
- проект муниципального правового акта может вноситься инициативной группой на рассмотрение органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;
- проект муниципального правового акта подлежит обязательному рассмотрению органами и должностными

- лицами местного самоуправления, к компетенции которых относится принятие соответствующего акта;
- коллегиальный орган местного самоуправления рассматривает поступивший от граждан проект муниципального правового акта на своем открытом заседании;
- срок рассмотрения инициативного проекта муниципального правового акта — в течение трех месяцев со дня его внесения;
- представителям инициативной группы обеспечивается возможность изложения своей позиции при рассмотрении указанного проекта;
- принятое по результатам рассмотрения проекта решение органа или должностного лица местного самоуправления должно быть мотивированным;
- решение органа или должностного лица местного самоуправления официально в письменной форме доводится до сведения инициативной группы, внесшей проект муниципального правового акта;
- при отсутствии нормативного правового акта представительного органа муниципального образования, регулирующего порядок реализации правотворческой инициативы, граждане вправе действовать в соответствии с положениями ст. 26 Федерального закона № 131-ФЗ.

Правотворческая инициатива граждан как институт прямой демократии пока не получила широкого распространения в практике российского местного самоуправления. Не в последнюю очередь на это влияет сложная процедура внесения правотворческой инициативы: трудности с подготовкой проекта муниципального правового акта, отвечающего всем предъявляемым требованиям; проведение разъяснительной работы среди населения о необходимости принятия такого акта; агитация населения в поддержку именно данного варианта правового акта; необходимость сбора большого числа подписей граждан в поддержку инициативы (в крупных по численности населения муниципальных образованиях сбор подписей до 3% избирателей может охватывать десятки тысяч человек); отсутствие законодательной регламентации финансового обеспечения осуществления правотворческой инициативы. К сожалению, преодоление всех этих

трудностей в итоге совсем не гарантирует принятие внесенного проекта муниципального правового акта органом местного самоуправления или должностным лицом муниципального образования.

10.8. ИНИЦИАТИВНЫЕ ПРОЕКТЫ

Федеральным законом от 20 июля 2020 г. № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» инициативные проекты были закреплены в качестве еще одной формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Целевое назначение инициативных проектов — реализация мероприятий, имеющих приоритетное значение для жителей муниципального образования или его части, по решению вопросов местного значения или иных вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления. Инициативные проекты вносятся в местную администрацию.

Порядок выдвижения, внесения, обсуждения, рассмотрения инициативных проектов, а также проведения их конкурсного отбора устанавливается представительным органом (сходом граждан, осуществляющим полномочия представительного органа) муниципального образования. На территориях городов федерального значения такой порядок может быть установлен законами субъектов Российской Федерации — городов федерального значения.

Инициаторами проекта вправе выступить:

- инициативная группа численностью не менее десяти граждан, достигших шестнадцатилетнего возраста и проживающих на территории муниципального образования. Нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования право внесения инициативного проекта может быть предоставлено инициативной группе с меньшей численностью граждан;
- органы территориального общественного самоуправления;

- староста сельского населенного пункта;
- иные лица, осуществляющие деятельность на территории муниципального образования.

В соответствии с законом инициативный проект должен содержать:

- описание проблемы, решение которой имеет приоритетное значение для жителей муниципального образования или его части;
- обоснование предложений по решению указанной проблемы;
- описание ожидаемого результата (ожидаемых результатов) реализации инициативного проекта;
- предварительный расчет необходимых расходов на реализацию инициативного проекта;
- планируемые сроки реализации инициативного проекта;
- сведения о планируемом (возможном) финансовом, имущественном и (или) трудовом участии заинтересованных лиц в реализации данного проекта;
- указание на объем средств местного бюджета в случае, если предполагается использование этих средств на реализацию инициативного проекта, за исключением планируемого объема инициативных платежей;
- указание на территорию муниципального образования или его часть, в границах которой будет реализовываться инициативный проект, в соответствии с порядком, установленным нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования;
- иные сведения, предусмотренные нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования.

До внесения инициативного проекта в местную администрацию организуется его рассмотрение на сходе, собрании или конференции граждан, в том числе на собрании или конференции граждан по вопросам осуществления территориального общественного самоуправления, в целях обсуждения проекта, определения его соответствия интересам жителей

муниципального образования или его части, целесообразности реализации инициативного проекта, а также принятия сходом, собранием или конференцией граждан решения о поддержке инициативного проекта.

По инициативе достигших шестнадцатилетнего возраста жителей муниципального образования или его части, в которых предлагается реализовать инициативный проект, может быть проведен опрос граждан, сбор их подписей для выявления мнения о поддержке данного проекта.

При внесении инициативного проекта в местную администрацию к нему прилагают протокол схода, собрания или конференции граждан, результаты опроса граждан и (или) подписные листы, подтверждающие поддержку инициативного проекта жителями муниципального образования или его части.

В течение трех рабочих дней информация о внесении инициативного проекта в местную администрацию подлежит опубликованию (обнародованию) и размещению на официальном сайте муниципального образования в сети Интернет. Если местная администрация поселения не имеет своего сайта в сети Интернет, то она размещает такую информацию на официальном сайте муниципального района, в состав которого входит данное поселение. В сельском населенном пункте указанная информация может доводиться до сведения граждан старостой сельского населенного пункта.

В течение срока, составляющего не менее пяти рабочих дней, достигшие шестнадцатилетнего возраста жители муниципального образования вправе представить в местную администрацию по инициативному проекту замечания и предложения.

Инициативный проект подлежит обязательному рассмотрению местной администрацией в течение 30 дней со дня его внесения.

По результатам рассмотрения инициативного проекта местная администрация вправе:

- 1) поддержать инициативный проект и продолжить работу над ним в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных решением о местном бюджете, на соответствующие цели и (или) в соответствии с порядком

- составления и рассмотрения проекта местного бюджета (внесения изменений в решение о местном бюджете);
- 2) отказать в поддержке инициативного проекта и вернуть его инициаторам проекта с указанием причин отказа.

Отказ в поддержке инициативного проекта возможен в одном из следующих случаев:

- 1) несоблюдение установленного порядка внесения и рассмотрения инициативного проекта;
- 2) несоответствие инициативного проекта требованиям федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, уставу муниципального образования;
- 3) невозможность реализации инициативного проекта ввиду отсутствия у органов местного самоуправления необходимых полномочий и прав;
- 4) отсутствие средств местного бюджета в объеме, необходимом для реализации инициативного проекта, источником формирования которых не являются инициативные платежи;
- 5) наличие иной возможности решения проблемы, изложенной в инициативном проекте, более эффективным способом;
- 6) признание инициативного проекта не прошедшим конкурсный отбор.

Если в местную администрацию внесено несколько инициативных проектов, то местная администрация организует проведение конкурсного отбора и информирует об этом инициаторов проекта.

Конкурсный отбор инициативных проектов проводит комиссия, порядок формирования и деятельности которой определяется нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования. Состав комиссии формируется местной администрацией. При этом половина от общего числа членов комиссии назначается на основе предложений представительного органа. Инициаторам проекта и их

представителям при проведении конкурсного отбора обеспечивается возможность участия в рассмотрении комиссией инициативных проектов и изложения своих позиций по ним.

Информация о рассмотрении инициативного проекта местной администрацией, о ходе реализации инициативного проекта, включая использование денежных средств, об имущественном и (или) трудовом участии заинтересованных в его реализации лиц, а также отчет местной администрации об итогах реализации инициативного проекта подлежит опубликованию (обнародованию) и размещению на официальном сайте муниципального образования в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. В сельском населенном пункте указанная информация может доводиться до сведения граждан старостой сельского населенного пункта.

Инициаторы проекта, другие граждане, проживающие на территории соответствующего муниципального образования, уполномоченные сходом, собранием или конференцией граждан, а также иные лица, определяемые законодательством Российской Федерации, вправе осуществлять общественный контроль за реализацией инициативного проекта в установленных законом формах.

Реализация инициативных проектов обеспечивается бюджетными ассигнованиями, предусмотренными решением о местном бюджете, формируемыми в том числе с учетом объемов инициативных платежей и (или) межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации, предоставленных в целях финансового обеспечения соответствующих расходных обязательств муниципального образования. Инициативными платежами считаются денежные средства граждан, индивидуальных предпринимателей и образованных в соответствии с законодательством Российской Федерации юридических лиц, уплачиваемые на добровольной основе и зачисляемые в соответствии с Бюджетным кодексом РФ в местный бюджет в целях реализации конкретных инициативных проектов.

Если инициативный проект не был реализован или образовался остаток неиспользованных инициативных платежей, то эти платежи подлежат возврату лицам и организациям, осуществившим их перечисление в местный бюджет.

Инициативные проекты могут реализовываться также в форме добровольного имущественного и (или) трудового участия заинтересованных лиц.

10.9. СТАРОСТА СЕЛЬСКОГО НАСЕЛЕННОГО ПУНКТА

Староста сельского населенного пункта (с учетом исторических и иных местных традиций может быть установлено иное наименование должности старосты сельского населенного пункта) может назначаться в сельском населенном пункте, расположенном в поселении, муниципальном округе, городском округе или на межселенной территории *для организации взаимодействия органов местного самоуправления и жителей сельского населенного пункта при решении вопросов местного значения.*

По представлению схода граждан сельского населенного пункта из числа лиц, проживающих на территории данного сельского населенного пункта и обладающих активным избирательным правом, староста назначается представительным органом муниципального образования, в состав которого входит данный сельский населенный пункт. Срок полномочий старосты сельского населенного пункта устанавливается уставом муниципального образования и не может быть менее двух и более пяти лет.

Старостой сельского населенного пункта не может быть назначено лицо:

- 1) замещающее государственную должность, должность государственной гражданской службы, муниципальную должность или должность муниципальной службы;
- 2) признанное судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- 3) имеющее непогашенную или неснятую судимость.

Староста сельского населенного пункта не является лицом, замещающим государственную должность, должность государственной гражданской службы, муниципальную должность или должность муниципальной службы. Он не может состоять в трудовых отношениях и иных, непосредственно связанных с ними.

Гарантии деятельности и иные вопросы статуса старосты сельского населенного пункта могут устанавливаться уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

Для решения возложенных на него задач староста сельского населенного пункта:

- взаимодействует с органами местного самоуправления, муниципальными предприятиями и учреждениями и иными организациями по решению вопросов местного значения в сельском населенном пункте;
- взаимодействует с населением, в том числе посредством участия в сходах, собраниях, конференциях граждан, направляет по результатам таких мероприятий обращения и предложения, в том числе оформленные в виде проектов муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению органами местного самоуправления;
- информирует жителей сельского населенного пункта по вопросам организации и осуществления местного самоуправления, а также содействует в доведении до их сведения иной информации, полученной от органов местного самоуправления;
- содействует органам местного самоуправления в организации и проведении публичных слушаний и общественных обсуждений, обнародовании их результатов в сельском населенном пункте;
- вправе выступить с инициативой о внесении инициативного проекта по вопросам, имеющим приоритетное значение для жителей сельского населенного пункта;
- осуществляет иные полномочия и права, предусмотренные уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

Полномочия старосты сельского населенного пункта прекращаются досрочно по решению представительного органа

муниципального образования, в состав которого входит данный сельский населенный пункт, по представлению схода граждан сельского населенного пункта, а также в случае смерти; отставки по собственному желанию; признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным; признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим; вступления в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда; выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства; прекращения гражданства Российской Федерации и в ином случае, установленном законом.

10.10. ПУБЛИЧНЫЕ СЛУШАНИЯ, ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОБСУЖДЕНИЯ

Публичные слушания, общественные обсуждения — это проводимые представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования открытые обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования.

Публичные слушания, общественные обсуждения обеспечивают реализацию принципа гласности в деятельности органов местного самоуправления, укрепляют связи органов и должностных лиц местного самоуправления с населением, способствуют информационной открытости принимаемых решений, что позволяет гражданам влиять на выработку этих решений.

Действующее федеральное законодательство все шире использует механизм публичных слушаний, общественных обсуждений. Так, Федеральный закон «Об экологической экспертизе» (ст. 9) относит к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов организацию общественных обсуждений, проведение опросов, местных референдумов о предполагаемой хозяйственной и иной деятельности, подлежащей экологической экспертизе. Регулируя право ограниченного пользования общим земельным участком (сервитут), Земельный кодекс РФ

(ст. 23) устанавливает, что публичный сервитут может устанавливаться нормативным правовым актом органа местного самоуправления в случаях, когда это необходимо для обеспечения интересов местного самоуправления или местного населения и только с учетом результатов публичных слушаний.

Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа местного самоуправления и должен предусматривать заблаговременное оповещение населения о времени и месте проведения публичных слушаний, ознакомление с проектом муниципального правового акта, а также принятие иных мер, обеспечивающих участие жителей муниципального образования в публичных слушаниях, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний с мотивированным обоснованием принятых решений.

Инициатива проведения публичных слушаний может исходить от населения, представительного органа местного самоуправления, главы муниципального образования или главы местной администрации, осуществляющего свои полномочия на основе контракта. Если инициатором проведения публичных слушаний является население или представительный орган, то решение о назначении слушаний принимает представительный орган; если инициатором является глава муниципального образования или глава местной администрации, осуществляющий свои полномочия на основе контракта, то решение принимает глава муниципального образования.

Представительный орган муниципального образования обязан заблаговременно оповещать население о времени и месте проведения публичных слушаний, принимать меры для заблаговременного ознакомления жителей муниципального образования с проектом муниципального правового акта и их участия в публичных слушаниях.

В установленных законом случаях проведение публичных слушаний, общественных обсуждений органами местного самоуправления является обязательным. Однако если в поселении полномочия представительного органа осуществляются

сходом граждан, то публичные слушания, общественные обсуждения по проектам муниципальных правовых актов и вопросам, решения по которым принимаются сходом граждан, могут не проводиться.

Обязательно должны выноситься на публичные слушания:

- 1) проект устава муниципального образования, а также проект муниципального нормативного правового акта о внесении в устав изменений и дополнений. Публичные слушания могут не проводиться, если вносимые в устав изменения точно воспроизводят положения Конституции РФ, федеральных законов, конституции (устава) или законов субъекта Российской Федерации для приведения устава в соответствие с этими нормативными правовыми актами;
- 2) проект местного бюджета и отчет о его исполнении;
- 3) проект стратегии социально-экономического развития муниципального образования;
- 4) вопросы о преобразовании муниципального образования, за исключением случаев, когда для преобразования муниципального образования требуется согласие населения муниципального образования, выраженное путем голосования либо на сходах граждан.

В соответствии с Градостроительным кодексом РФ публичные слушания или общественные обсуждения проводятся:

- по проектам генеральных планов;
- проектам правил землепользования и застройки;
- проектам планировки территории;
- проектам межевания территории;
- проектам правил благоустройства территорий;
- проектам, предусматривающим внесение изменений в один из указанных утвержденных документов;
- проектам решений о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства;
- проектам решений о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства;

- вопросам изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки.

Уставом муниципального образования, нормативными правовыми актами представительного органа местного самоуправления для обсуждения могут предусматриваться и дополнительные вопросы.

10.11. СОБРАНИЕ ГРАЖДАН, КОНФЕРЕНЦИЯ ГРАЖДАН (СОБРАНИЕ ДЕЛЕГАТОВ)

Собрание граждан, конференция граждан (собрание делегатов) — это формы обсуждения гражданами вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, осуществления территориального общественного самоуправления на части территории муниципального образования.

Конференция (собрание делегатов) осуществляет полномочия собрания граждан и проводится в случаях, установленных уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования. Делегаты на конференцию избираются гражданами на собраниях путем открытого голосования по норме представительства, предусматривающей избрание одного делегата от определенного количества жителей, достигших установленного уставом или нормативным правовым актом представительного органа местного самоуправления возраста, дающего право на участие в собрании граждан (16–18 лет).

Порядок назначения и проведения собрания (конференции) граждан, а также полномочия собрания граждан определяются Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа местного самоуправления, уставом территориального общественного самоуправления.

Собрание граждан проводится по инициативе населения, представительного органа местного самоуправления, главы муниципального образования, а также в случаях, предусмотренных уставом территориального общественного самоуправления.

Собрание граждан, проводимое по инициативе населения или представительного органа местного самоуправления, назначается представительным органом в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования. Собрание, проводимое по инициативе главы муниципального образования, назначается главой муниципального образования. Порядок назначения и проведения собрания граждан в целях осуществления территориального общественного самоуправления определяется уставом территориального общественного самоуправления.

Участие в собрании жителей муниципального образования (части муниципального образования) является свободным и добровольным. Каждый участвует в собрании лично, на равных основаниях и имеет один голос.

Перед началом собрания проводится регистрация его участников. Для ведения собрания обычно избирается открытым голосованием президиум собрания (председатель собрания, его заместитель, секретарь собрания, который ведет протокол собрания). Решение принимается чаще всего открытым голосованием. При необходимости проведения тайного голосования собрание избирает счетную комиссию. На собрании может создаваться рабочая группа по подготовке (доработке) проекта решения собрания.

По итогам обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления собрание может принимать *обращения* к органам и должностным лицам местного самоуправления, избирать представителей собрания во взаимоотношениях с этими органами и должностными лицами.

Обращения, принятые собранием граждан, подлежат обязательному рассмотрению органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых относится решение вопросов, содержащихся в обращениях.

Собрание граждан, проводимое по вопросам, связанным с осуществлением территориального общественного самоуправления, принимает решения по вопросам, закрепленным уставом территориального общественного самоуправления.

Итоги собрания граждан, конференции граждан (собрания делегатов) подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Свобода собраний граждан гарантирована Конституцией РФ (ст. 31) и не сводится только к решению задач местного самоуправления. В соответствии с законом граждане имеют право самостоятельно проводить собрания в рамках общественной самодеятельности (собрания автовладельцев, жителей, пенсионеров, родителей, защитников животных и др.). Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ акцентирует внимание лишь на тех собраниях, проведение которых связано с участием населения в осуществлении местного самоуправления.

10.12. ОПРОС ГРАЖДАН

Опрос граждан является формой выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти. Порядок назначения и проведения опроса граждан определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа местного самоуправления. Финансирование мероприятий, связанных с подготовкой и проведением опроса граждан, осуществляется:

- за счет средств местного бюджета — при проведении опроса по инициативе органов местного самоуправления;
- за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации — при проведении опроса по инициативе органов государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

Опрос граждан может проводиться на всей территории муниципального образования или на части его территории.

В опросе имеют право участвовать жители муниципального образования, обладающие избирательным правом. В опросе по вопросу выявления мнения граждан о поддержке инициативного проекта вправе участвовать жители, достигшие шестнадцатилетнего возраста.

Инициатива проведения опроса граждан может принадлежать:

- представительному органу местного самоуправления или главе муниципального образования — по вопросам местного значения;
- органам государственной власти субъекта Российской Федерации — для учета мнения граждан при принятии решений об изменении целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения.

Решение о проведении опроса граждан принимает представительный орган местного самоуправления. В решении устанавливаются:

- 1) дата и сроки проведения опроса;
- 2) формулировка вопроса (вопросов), предлагаемого (предлагаемых) при проведении опроса;
- 3) методика проведения опроса;
- 4) форма опросного листа;
- 5) минимальная численность жителей муниципального образования, участвующих в опросе.

Жители муниципального образования не менее чем за 10 дней должны быть проинформированы (оповещены) о проведении опроса граждан.

Результаты опроса носят рекомендательный характер.

10.13. ОБРАЩЕНИЯ ГРАЖДАН В ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Обращениями граждан в органы местного самоуправления являются изложенные в устной или письменной форме индивидуальные или коллективные предложения, заявления,

жалобы и ходатайства граждан. Статья 33 Конституции РФ закрепляет право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Процессуальные гарантии данной конституционной нормы закреплены в Федеральном законе от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Порядок и сроки рассмотрения обращений граждан в органы местного самоуправления устанавливаются законами субъектов Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

Обращения граждан в органы местного самоуправления, с одной стороны, служат целям реализации конкретных прав граждан и соответствующей обязанности органов местного самоуправления принять меры по обеспечению этих прав в рамках ответственности публичной власти перед гражданами; с другой стороны, обращения граждан можно рассматривать как форму обратной связи между населением и органами местного самоуправления.

Возможность граждан через институт обращений влиять на действия и решения органов и должностных лиц местного самоуправления, добиваться соответствия этих решений интересам населения способствует становлению в муниципальных образованиях демократической системы местной власти. Важно при этом, чтобы такая возможность подкреплялась действенным механизмом ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления за волокиту при рассмотрении обращений, необоснованные отказы в принятии и рассмотрении обращений граждан, дачу ответа не по существу обращения и иные нарушения прав граждан.

Обращения граждан в органы местного самоуправления осуществляются свободно и добровольно. Обращение должно содержать необходимые сведения о заявителе. Анонимные обращения не рассматриваются.

Предложение — это обращение гражданина, направленное на совершенствование организации и деятельности органов

и должностных лиц местного самоуправления, принимаемых муниципальных нормативных правовых актов, улучшение социально-экономической и иных сфер местной жизни, деятельности предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории муниципального образования, по решению вопросов местного значения, реализации прав и свобод граждан.

Заявление — это обращение гражданина с просьбой о содействии в реализации принадлежащих ему или другим лицам прав, предусмотренных Конституцией РФ и действующим законодательством.

Жалоба — это обращение гражданина с просьбой о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

Ходатайство — это обращение гражданина с просьбой о признании за ним определенного статуса, прав, льгот, гарантий и преимуществ с предоставлением необходимых документов, их подтверждающих.

Гражданин направляет письменное обращение в орган или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов. Если обращение направлено в иной орган или должностному лицу, то оно в течение семи дней со дня регистрации пересылается в тот орган или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов. Гражданину, направившему обращение, сообщается о переадресовке его обращения.

Письменные обращения граждан должны содержать адрес, наименование органа местного самоуправления, фамилию, имя, отчество либо должность соответствующего должностного лица, сведения о заявителе, включая фамилию, имя, отчество, почтовый адрес. Обращение должно быть гражданином подписано с указанием даты отправления обращения на рассмотрение.

При рассмотрении обращения органом или должностным лицом местного самоуправления гражданин вправе:

- получить официальный письменный ответ по существу своего обращения от органа или должностного лица,

в компетенцию которого входит решение поставленных в обращении вопросов;

- предоставлять дополнительные документы и материалы, а также обращаться с просьбой об их истребовании у соответствующих органов и должностных лиц местного самоуправления;
- знакомиться с документами и материалами, касающимися рассматриваемого обращения;
- получать уведомления о переадресовке обращения или о продлении сроков его рассмотрения по основаниям, предусмотренным законом;
- обжаловать принятое по обращению решение, а также действия (бездействие) органов и должностных лиц, рассматривающих обращение гражданина.

Должностные лица местного самоуправления обязаны дать письменный ответ по существу обращений граждан в органы местного самоуправления в течение одного месяца. Этот срок может быть продлен руководителем органа местного самоуправления, должностным лицом местного самоуправления в исключительных случаях не более чем на 30 дней, в том числе при необходимости направления в иной орган запроса о предоставлении документов и материалов, без которых невозможно объективное рассмотрение обращения. Гражданин уведомляется о продлении срока рассмотрения его обращения.

Информация о порядке личного приема граждан должностными лицами, о месте, днях и часах приема доводится до сведения населения. За нарушение должностным лицом местного самоуправления порядка и сроков письменных ответов на обращения граждан в органы местного самоуправления ответственность устанавливается законом субъекта Российской Федерации.

Перечень форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении, установленный Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, не является исчерпывающим. Законами субъектов РФ, уставами и иными нормативными правовыми

актами муниципальных образований могут быть предусмотрены иные институты непосредственной демократии, использование которых не нарушает требования Конституции РФ и федерального законодательства (например, указы избирателей, отчеты депутатов и выборных лиц местного самоуправления перед населением, участие представителей общественности в процедурах муниципального правотворчества, общественном контроле и др.).

ГЛАВА 11. ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ДОЛЖНОСТНЫЕ ЛИЦА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

11.1. СТРУКТУРА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Местное самоуправление призвано обеспечить самостоятельное решение населением муниципального образования непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, для чего необходимо наличие компетентных органов, обладающих собственными полномочиями. Таким образом, важнейшим элементом организации местного самоуправления является определение и правовое закрепление *структуры органов местного самоуправления*.

Структура (от лат. *structura* — строение, расположение, порядок) какого-либо элемента, в том числе структура органа местного самоуправления, означает его внутреннее строение и распределение функций между его составными частями — структурными элементами, систему их взаимоотношений. В соответствии с ч. 6 ст. 34 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ *под структурой органов понимается перечень этих органов*.

Конституция РФ (ч. 1 ст. 131) закрепляет положение о том, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления в Российской Федерации, установленными федеральным законом.

Принципиальные положения, касающиеся организационной основы местного самоуправления, установлены Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, в ст. 34 которого в структуру органов местного самоуправления включены:

- *представительный орган муниципального образования;*
- *глава муниципального образования;*

- *местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования);*
- *контрольно-счетный орган муниципального образования;*
- *иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.*

Закон выделяет в муниципальном образовании два вида органов: *органы местного самоуправления*, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, и *муниципальные органы* (таким органом является *избирательная комиссия* муниципального образования).

Наделение собственными полномочиями по решению вопросов местного значения является отличительным признаком органов местного самоуправления. Избирательная комиссия муниципального образования не решает вопросы организации жилищно-коммунального хозяйства, жилищного строительства, дорожного движения и другие вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (вопросы местного значения) на территории муниципального образования. В соответствии с Законом она организует подготовку и проведение муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву выборных лиц муниципального образования, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования. Поэтому избирательная комиссия наделена статусом муниципального органа и не входит в структуру органов местного самоуправления.

Наличие в структуре представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации является *обязательным*, за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ.

В частности, представительный орган не образуется в сельском поселении, в котором насчитывается менее 100 избирателей. В этом случае его полномочия осуществляет сход граждан (ст. 25).

Местная администрация может не формироваться во внутригородских муниципальных образованиях городов федерального значения в соответствии с законами данных субъектов Российской Федерации (ч. 3 ст. 79 Федерального закона № 131-ФЗ). Кроме того, уставами муниципального района и поселения, являющегося административным центром муниципального района, может быть предусмотрено исполнение полномочий местной администрации поселения администрацией муниципального района. В поселении, являющемся административным центром муниципального района, местная администрация не образуется.

Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования. Уставом сельского поселения может быть предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования.

Конкретные наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) устанавливаются законом субъекта Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций.

Изменение структуры органов местного самоуправления осуществляется не иначе как путем внесения изменений в устав муниципального образования.

Финансирование расходов на содержание органов местного самоуправления осуществляется исключительно за счет собственных доходов бюджетов соответствующих муниципальных образований.

В соответствии со ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Однако органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке

и случаях, установленных федеральным законом (ч. 1.1 ст. 131 Конституции РФ). Конкретные случаи такого участия органов государственной власти отмечены, например, в ч. 5, 11, 11.1 ст. 37, ст. 74, 74.1, 75 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

11.2. Представительный орган муниципального образования

Представительному органу муниципального образования принадлежит ведущая роль в структуре органов муниципального образования, в реализации власти местного самоуправления, в решении важнейших вопросов обеспечения жизнедеятельности населения на своей территории. Принимая решения от имени жителей всего муниципального образования, он учитывает их самые разнообразные запросы и нужды, обеспечивает поступательное социально-экономическое развитие территории муниципального образования, обеспечивает контроль за деятельностью иных органов местного самоуправления.

Представительный орган городского поселения, муниципального района, муниципального округа, городского округа обладает правами юридического лица, является муниципальным казенным учреждением, образуемым для осуществления управленческих функций. В соответствии с уставом сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения, внутригородского района представительный орган может обладать правами юридического лица.

Представительный орган муниципального образования состоит из депутатов, как правило, избираемых на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Численность депутатов представительного органа определяется уставом муниципального образования и не может быть менее 7 человек — при численности населения менее 1 тыс. человек и 35 человек — при численности населения свыше 500 тыс. человек.

Численность депутатов представительного органа муниципального района определяется уставом муниципального района и не может быть менее 15 человек.

Численность депутатов представительного органа внутригородской территории города федерального значения определяется уставом муниципального образования в соответствии с законом города федерального значения и не может быть менее 10 человек.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ предусмотрел особый порядок возможного формирования представительных органов отдельных муниципальных образований.

1. Так, *представительный орган муниципального района:*

- а) *может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства, определяемой в установленном порядке.*

Представительный орган муниципального района формируется в указанном порядке, если решение об этом в течение одного года со дня выдвижения соответствующей инициативы поддержано представительными органами не менее чем двух третей поселений, входящих в состав муниципального района. Соответствующая инициатива оформляется решением представительного органа, расположенного в границах муниципального района поселения. В решении указывается предлагаемая норма представительства депутатов представительных органов поселений в представительном органе муниципального района, а также день начала работы сформированного в соответствии с указанным порядком представительного органа муниципального района. День начала работы данного органа не может быть ранее

дня истечения срока полномочий представительного органа муниципального района, сформированного в ходе выборов.

Установленный порядок формирования представительного органа муниципального района закрепляется в уставе муниципального района в течение одного месяца со дня начала работы соответствующего представительного органа муниципального района;

- б) *может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. При этом число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать двух пятых от установленной численности представительного органа муниципального района.*

Порядок формирования представительного органа муниципального района путем прямых выборов может быть изменен на порядок формирования представительного органа, предусматривающего наличие в его составе глав поселений и депутатов от представительных органов поселений, не ранее чем через два года со дня начала работы представительного органа муниципального района, сформированного в ходе прямых выборов.

- 2) *Представительный орган городского округа с внутригородским делением:*

- а) *может формироваться в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом соответствующего муниципального образования путем избрания из состава представительных органов внутригородских районов в соответствии с равной независимо от численности населения внутригородских районов нормой представительства или исходя из численности населения этих районов. Норма представительства одного района не может превышать треть состава представительного органа городского округа;*

- б) *может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.*

Представительный орган муниципального образования может осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов.

Заседания представительного органа проводятся не реже одного раза в три месяца.

Вновь избранный представительный орган собирается на первое заседание в срок, устанавливаемый уставом муниципального образования, но не позднее 30 дней со дня избрания в правомочном составе. Правомочность заседания представительного органа определяется уставом муниципального образования. Заседание не может считаться правомочным, если на нем присутствует менее 50% числа избранных депутатов.

Организацию деятельности представительного органа муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования осуществляет глава муниципального образования, а в случае, если указанное должностное лицо является главой местной администрации, — председатель представительного органа муниципального образования, избираемый этим органом из своего состава.

Проведение заседаний представительного органа осуществляется в соответствии с *регламентом*, принимаемым, как правило, на первой после избрания сессии (первом заседании) представительного органа.

Представительный орган на своем заседании образует *постоянные и временные депутатские комиссии (комитеты)* по основным отраслям и сферам деятельности, отнесенным к ведению муниципального образования, определяет их численный состав. Постоянные комиссии осуществляют подготовку вопросов по предметам своей деятельности для рассмотрения на заседании представительного органа, а также контроль за реализацией решений представительного органа в подведомственных отраслях и сферах деятельности. Постоянные комиссии принимают свои *решения* в форме рекомендаций.

Депутаты, избранные в составе списков кандидатов, выдвинутых политическими партиями, их региональными отделениями, иными структурными подразделениями, входят в депутатские объединения (фракции). Во фракции могут входить и депутаты, избранные по одно- или многомандатным округам. Порядок деятельности фракций устанавливается законом субъекта Российской Федерации и (или) регламентом либо иным актом представительного органа муниципального образования.

Полномочия представительных органов муниципальных образований определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

Федеральный закон № 131-ФЗ закрепляет *исключительную компетенцию* представительного органа муниципального образования:

- 1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;
- 2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
- 3) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;
- 4) принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;
- 5) определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- 6) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений;
- 7) определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;

- 8) определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;
- 9) контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения;
- 10) принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку;
- 11) утверждение правил благоустройства территории муниципального образования.

По вопросам своей компетенции представительный орган принимает *решения*, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, решение об удалении главы муниципального образования в отставку, решения по вопросам организации своей деятельности, а также решения по иным вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставом муниципального образования. Решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, принимаются большинством голосов от установленной численности депутатов представительного органа, если иное не установлено федеральным законом.

Представительный орган заслушивает ежегодные отчеты главы муниципального образования, главы местной администрации о результатах их деятельности, деятельности местной администрации, иных подведомственных главе муниципального образования органов местного самоуправления, включая отчеты о решении вопросов, поставленных представительным органом.

Нормативные правовые акты представительного органа муниципального образования, предусматривающие введение, изменение и отмену местных налогов и сборов, осуществление расходов из средств местного бюджета, могут быть внесены на рассмотрение представительного органа муниципального образования только по инициативе главы

местной администрации или при наличии заключения главы местной администрации.

Нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования, направляется главе муниципального образования для подписания и обнародования. Глава муниципального образования, исполняющий полномочия главы местной администрации, имеет право отклонить нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования. В этом случае указанный нормативный правовой акт в течение 10 дней возвращается в представительный орган муниципального образования с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложениями о внесении в него изменений и дополнений. Если глава муниципального образования отклонит нормативный правовой акт, он вновь рассматривается представительным органом муниципального образования. Если при повторном рассмотрении указанный нормативный правовой акт будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, он подлежит подписанию главой муниципального образования в течение семи дней и обнародованию.

Расходы на обеспечение деятельности представительного органа муниципального образования предусматриваются в местном бюджете отдельной строкой в соответствии с классификацией расходов бюджетов Российской Федерации.

Управление и (или) распоряжение представительным органом муниципального образования или отдельными депутатами (группами депутатов) в какой бы то ни было форме средствами местного бюджета в процессе его исполнения не допускаются, за исключением средств местного бюджета, направляемых на обеспечение деятельности представительного органа муниципального образования и депутатов.

Полномочия представительного органа муниципального образования независимо от порядка его формирования могут быть прекращены досрочно в случае его роспуска в порядке и по основаниям, которые предусмотрены ст. 73 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, регламентирующей

РАЗДЕЛ 4. СИСТЕМА ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

ответственность представительного органа перед государством.

Полномочия представительного органа муниципального образования могут быть также прекращены:

- 1) в случае принятия указанным органом решения о самороспуске в порядке, определенном уставом муниципального образования;
- 2) в случае вступления в силу решения соответственно верховного суда республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа о неправомерности данного состава депутатов представительного органа муниципального образования, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий;
- 3) в случае преобразования, а также упразднения муниципального образования и в некоторых других случаях.

Досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования влечет досрочное прекращение полномочий его депутатов.

В случае досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования, состоящего из депутатов, избранных населением непосредственно, досрочные выборы в указанный представительный орган проводятся в сроки, установленные федеральным законом.

В случае досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального района, сформированного из глав поселений и депутатов представительных органов поселений, представительные органы соответствующих поселений обязаны в течение одного месяца избрать в состав представительного органа муниципального района других депутатов.

11.3. ГЛАВА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

В Федеральном законе от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 16) впервые содержалось положение о том,

что уставом муниципального образования *могут быть предусмотрены* должность главы муниципального образования — выборного должностного лица, возглавляющего деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования, а также должности иных выборных должностных лиц местного самоуправления.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ должность главы муниципального образования является *обязательной*. Глава муниципального образования — высшее должностное лицо муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования в соответствии с Законом собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Особенность его правового статуса состоит в том, что глава муниципального образования обязательно одновременно совмещает либо должность председателя представительного органа, либо главы местной администрации, либо обе эти должности в соответствии с положениями устава муниципального образования.

Глава муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования:

- избирается на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава, либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. В поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, глава муниципального образования избирается на сходе граждан и исполняет полномочия главы местной администрации;
- в случае избрания на муниципальных выборах либо входит в состав представительного органа муниципального образования и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию;
- в случае избрания представительным органом муниципального образования из своего состава исполняет полномочия его председателя либо возглавляет местную

- администрацию. Полномочия депутата представительного органа муниципального образования, избранного главой данного муниципального образования, возглавляющим местную администрацию, прекращаются;
- в случае избрания представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, возглавляет местную администрацию;
 - не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации. Эти ограничения не распространяются на органы местного самоуправления муниципального образования, имеющего статус сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения, в котором предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования, за исключением случая избрания главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Порядок проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования устанавливается представительным органом муниципального образования. Условия конкурса, сведения о дате, времени и месте его проведения подлежат опубликованию не позднее чем за 20 дней до дня проведения конкурса. Кандидатом на должность главы муниципального образования может быть зарегистрирован гражданин, который на день проведения конкурса не имеет ограничений пассивного избирательного права для избрания выборным должностным лицом местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Общее число членов конкурсной комиссии в муниципальном образовании устанавливается представительным органом муниципального образования.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ закрепляет особенности формирования состава конкурсной комиссии.

В муниципальном районе, муниципальном округе, городском округе, городском округе с внутригородским делением, во внутригородском муниципальном образовании города федерального значения половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом соответствующего муниципального образования, а другая половина — высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

В поселении, во внутригородском районе половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом поселения, внутригородского района, а другая половина — главой соответствующего муниципального района, городского округа с внутригородским делением.

Если уставами муниципального района и поселения, являющегося административным центром муниципального района, предусмотрено исполнение полномочий местной администрации этого поселения, которая в этом случае не образуется, местной администрацией муниципального района, то при формировании конкурсной комиссии в муниципальном районе одна четвертая членов конкурсной комиссии назначается представительным органом муниципального района, одна четвертая — представительным органом поселения, являющегося административным центром муниципального района, а половина — высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Условиями конкурса могут быть предусмотрены требования к профессиональному образованию и (или) профессиональным знаниям и навыкам, которые являются предпочтительными для осуществления главой муниципального образования полномочий по решению вопросов местного значения.

Законом субъекта Российской Федерации могут быть установлены учитываемые в условиях конкурса требования к уровню профессионального образования и (или) профессиональным знаниям и навыкам, которые являются предпочтительными для осуществления главой муниципального района, муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления.

Представительному органу муниципального образования для проведения голосования по кандидатурам на должность главы муниципального образования представляется не менее двух зарегистрированных конкурсной комиссией кандидатов.

Глава муниципального образования в пределах полномочий:

- 1) представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования;
- 2) подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования;
- 3) издает в пределах своих полномочий правовые акты;
- 4) вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования;
- 5) обеспечивает осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных в установленном порядке органам местного самоуправления.

Глава муниципального образования должен соблюдать ограничения, запреты, исполнять обязанности, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ

«О противодействии коррупции», Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами».

Он освобождается от ответственности за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции, в случае, если несоблюдение таких ограничений, запретов и требований, а также неисполнение таких обязанностей признается следствием не зависящих от него обстоятельств в порядке, предусмотренном ч. 3–6 ст. 13 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования.

Полномочия главы муниципального образования прекращаются досрочно в случае:

- смерти;
- отставки по собственному желанию;
- удаления в отставку (ст. 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ);
- отрешения от должности (ст. 74 Федерального закона № 131-ФЗ);
- признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- вступления в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда;

- выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
- прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства — участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;
- отзыва избирателями;
- установленной в судебном порядке стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять полномочия главы муниципального образования;
- изменения порядка формирования представительного органа муниципального района в соответствии с ч. 5 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ;
- преобразования муниципального образования, осуществляемого в соответствии с ч. 3, 4–7 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ, а также в случае упразднения муниципального образования;
- утраты поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением с городским округом;
- увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25%, происшедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом.

Полномочия главы муниципального района, главы городского округа *прекращаются досрочно также в связи с утратой доверия Президента РФ* в случаях: 1) несоблюдения главами

указанных муниципальных образований, их супругами и несовершеннолетними детьми запрета, установленного Федеральным законом «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»; 2) установления в отношении избранных на муниципальных выборах главы муниципального района, главы городского округа факта открытия или наличия счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами в период, когда указанные лица были зарегистрированы в качестве кандидатов на выборах соответственно главы муниципального района, главы городского округа.

В случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования его полномочия временно исполняет должностное лицо местного самоуправления, определяемое в соответствии с уставом муниципального образования.

11.4. Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган) муниципального образования

К современной местной администрации муниципального образования вполне применимы общие требования, сформулированные еще в начале XX в. известным российским государствоведом Л. А. Велиховым к аппарату городского самоуправления:

- он должен правильно и с достаточной гибкостью отображать подлинные интересы и нужды городской коммуны, а также взгляды населения;
- он должен соответствовать принципу экономии средств и сил, т. е. при наименьших затратах на его содержание работать быстро, гладко и без лишних формальностей;

- он должен выдвигать на исполнительные должности людей опытных и ответственных, создавая для них наиболее благоприятную обстановку работы.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ признал наличие местной администрации в структуре органов местного самоуправления обязательным, а сам термин «местная администрация» определил как исполнительно-распорядительный орган муниципального образования. Это означает, что местная администрация *исполняет* требования Конституции РФ, федеральных и региональных законов, положений устава муниципального образования, а также *исполняет* решения представительного органа своего муниципально-го образования путем принятия собственных муниципальных правовых актов *распорядительного*, властного характера.

В соответствии со ст. 37 Закона местная администрация наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Таким образом, *местная администрация — исполнительно-распорядительный орган муниципального образования, обеспечивающий в соответствии с Конституцией РФ и Законом осуществление собственных полномочий по решению вопросов местного значения, а также отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления в установленном Законом порядке, путем принятия обязательных для исполнения распорядительных актов.*

Наименование местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) устанавливается законом субъекта Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций.

Местной администрацией руководит *глава местной администрации* на принципах единоначалия.

Главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое представительным органом на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса

на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования.

Условия контракта для главы местной администрации поселения, внутригородского района утверждаются представительным органом поселения, внутригородского района, а для главы местной администрации муниципального района (муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением), внутригородского муниципального образования города федерального значения — представительным органом муниципального района (муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением), внутригородского муниципального образования города федерального значения в части, касающейся осуществления полномочий по решению вопросов местного значения, и законом субъекта Российской Федерации в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

В случае если лицо назначается на должность главы местной администрации по контракту, уставом муниципального образования и законом субъекта Российской Федерации могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации.

Порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации устанавливается представительным органом муниципального образования. Порядок должен предусматривать опубликование условий конкурса, сведений о дате, времени и месте его проведения, проекта контракта не позднее чем за 20 дней до дня проведения конкурса.

Общее число членов конкурсной комиссии в муниципальном образовании устанавливается представительным органом муниципального образования. В поселении, во внутригородском районе половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом поселения, внутригородского района, а другая половина — главой местной администрации соответствующего муниципального района,

городского округа с внутригородским делением. В муниципальном районе, муниципальном округе, городском округе, городском округе с внутригородским делением, во внутригородском муниципальном образовании города федерального значения половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом соответствующего муниципального образования, а другая половина — высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

В случае когда уставами муниципального района и поселения, являющегося административным центром муниципального района, предусмотрено образование местной администрации муниципального района, исполняющей полномочия местной администрации данного поселения, при формировании конкурсной комиссии в муниципальном районе одна четвертая членов конкурсной комиссии назначается представительным органом муниципального района, одна четвертая — представительным органом поселения, являющегося административным центром муниципального района, а половина — высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Лицо назначается на должность главы местной администрации представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Контракт с главой местной администрации заключается главой муниципального образования.

Глава местной администрации, осуществляющий свои полномочия на основе контракта:

- 1) подконтролен и подотчетен представительному органу муниципального образования;
- 2) представляет представительному органу муниципального образования ежегодные отчеты о результатах своей деятельности и деятельности местной администрации,

- в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования;
- 3) обеспечивает осуществление местной администрацией полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации;
 - 4) обязан письменно сообщить главе муниципального образования о прекращении гражданства Российской Федерации либо гражданства иностранного государства — участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления, или приобретении гражданства (подданства) иностранного государства либо получении вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства гражданина Российской Федерации либо иностранного гражданина, имеющего право на основании международного договора Российской Федерации быть избранным в органы местного самоуправления, в день, когда ему стало известно об этом, но не позднее пяти рабочих дней со дня наступления указанных случаев.

Глава местной администрации не вправе заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и другой творческой деятельности.

Местная администрация муниципального образования в своей деятельности руководствуется федеральными законами, законами соответствующего субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования, правовыми актами представительного органа муниципального образования. Конкретные полномочия местной администрации закрепляются в уставе муниципального образования.

Установленный Законом за конкретным видом муниципального образования перечень вопросов местного значения

(ст. 14, 15, 16, 16.2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, законы субъектов Российской Федерации — городов федерального значения, закрепляющие перечни вопросов местного значения для соответствующих внутригородских муниципальных образований) и объем полномочий органов местного самоуправления по решению этих вопросов в значительной мере предопределяют *структуру местной администрации*.

После замещения в установленном порядке своей должности глава местной администрации представляет структуру местной администрации на утверждение представительного органа муниципального образования. В структуру местной администрации *могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы*.

Уставом муниципального образования может быть предусмотрено, что после утверждения представительным органом структуры местной администрации глава местной администрации самостоятельно либо в соответствии с уставом муниципального образования, по согласованию с представительным органом местного самоуправления назначает своих заместителей (первых заместителей), руководителей органов управления отдельными отраслями местного хозяйства, сферами социально-культурного строительства, муниципальных предприятий и учреждений, должностных лиц структурных подразделений местной администрации.

Главы администраций городских округов, на территории которых имеются районы, назначают глав администраций районов. Администрации районов являются территориальными органами администрации городского округа. Глава администрации района осуществляет руководство деятельностью администрации по выполнению на территории района решений представительного органа городского округа, постановлений и распоряжений главы администрации городского округа.

Местная администрация муниципального образования наделяется правами юридического лица. Она является муниципальным казенным учреждением, образуемым для осуществления управленческих функций. Глава местной администрации вправе от имени муниципального образования

приобретать и осуществлять имущественные и иные права и обязанности, выступать в суде без доверенности.

Аппарат местной администрации обеспечивает исполнение полномочий главы администрации и его заместителей. Он может состоять из общего отдела, организационного отдела, информационно-аналитической службы, бухгалтерии, отдела по работе с обращениями граждан, юридического отдела, отдела кадров и других подразделений. Деятельность аппарата регулируется положениями, утверждаемыми главой местной администрации. Подразделения аппарата не пользуются правом издания юридических актов, финансируются из местного бюджета и не имеют в подчинении каких-либо хозяйствующих субъектов.

На аппарат местной администрации возлагаются задачи обеспечения планирования и координации деятельности всех структурных подразделений; ведения делопроизводства; подготовки проведения совещаний, коллегий и других мероприятий; связей местной администрации со средствами массовой информации; контроля за исполнением решений местной администрации; материально-технического, юридического, кадрового, информационного, финансового обеспечения деятельности администрации; взаимодействия администрации с представительным органом и др.

Правовой статус структурных подразделений местной администрации определяется положениями об этих органах. Структурные подразделения администрации организуют работу подведомственных им предприятий, учреждений и организаций, по поручению главы местной администрации готовят проекты его постановлений и распоряжений, самостоятельно разрабатывают проекты правовых актов главы местной администрации и вносят их на его рассмотрение, осуществляют сбор информации, анализ состояния различных отраслей и сфер обслуживания, обеспечивают главу администрации оперативной информацией о состоянии дел в работе подведомственных служб, а также осуществляют иные полномочия по поручению главы администрации.

Отделы, управления и комитеты классифицируются на *отраслевые* и *функциональные*. Отраслевые структурные

подразделения осуществляют руководство отдельными отраслями муниципального хозяйства (ЖКХ, транспорт, потребительский рынок, здравоохранение, культура, образование и др.), а функциональные (финансовые отделы, комитеты по экономике, управлению муниципальным имуществом, контрольно-аналитические, информационные подразделения) — организуют свою деятельность во всех отраслях муниципального хозяйства и призваны выполнять какую-либо функцию (прогнозирование, контроль, учет и т. д.).

Принцип единоначалия в деятельности местной администрации сочетается с принципом коллективного и свободно-го обсуждения вопросов. При главе местной администрации могут быть образованы *консультативно-совещательные органы*, на заседаниях которых рассматриваются перспективные и текущие вопросы развития муниципального образования, осуществляется подготовка предложений и принимаются решения по основным вопросам социально-экономического развития муниципального образования.

Также при местной администрации муниципального образования могут создаваться различные *комиссии* (жилищная, административная, по предупреждению и ликвидации последствий стихийных бедствий, по чрезвычайным ситуациям, по подготовке объектов к работе в осенне-зимний период, по безопасности дорожного движения и др.).

Порядок утверждения *положений о структурных подразделениях* администрации может определяться уставом муниципального образования, регламентом местной администрации, актами представительного органа или главы местной администрации. В большинстве случаев утверждение таких положений входит в компетенцию главы местной администрации.

Полномочия главы местной администрации, осуществляемые на основе контракта, *прекращаются досрочно* в случае:

- смерти;
- отставки по собственному желанию;
- расторжения контракта (ч. 11, 11.1 ст. 37 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ);

- отрешения от должности (ст. 74 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ);
- признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- вступления в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда;
- выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
- прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства — участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;
- призыва на военную службу или направления на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу;
- преобразования муниципального образования в соответствии с законом, а также в случае упразднения муниципального образования;
- утраты поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением с городским округом;
- увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25%, происшедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом;
- вступления в должность главы муниципального образования, исполняющего полномочия главы местной администрации.

Контракт с главой местной администрации может быть расторгнут по соглашению сторон или в судебном порядке на основании заявления:

- 1) представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования — в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся решения вопросов местного значения;
- 2) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) — в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;
- 3) главы местной администрации — в связи с нарушением условий контракта органами местного самоуправления и (или) органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Контракт с главой местной администрации может быть расторгнут в судебном порядке на основании заявления высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в связи с несоблюдением ограничений, запретов, неисполнением обязанностей, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами», выявленными в результате проверки достоверности и полноты сведений о доходах,

расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции.

В случае досрочного прекращения полномочий главы местной администрации либо применения к нему по решению суда мер процессуального принуждения в виде заключения под стражу или временного отстранения от должности его полномочия временно исполняет должностное лицо местного самоуправления или уполномоченный муниципальный служащий, определяемые в соответствии с уставом муниципального образования.

11.5. Контрольно-счетный орган муниципального образования

Контрольно-счетный орган является органом местного самоуправления, который *может быть создан* в муниципальном образовании. Он образуется в целях осуществления внешнего муниципального финансового контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, а также в целях контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, и наделяется контрольными, экспертно-аналитическими и информационными полномочиями.

Наименование, полномочия, состав, порядок организации и деятельности контрольно-счетного органа муниципального образования устанавливаются в соответствии с положениями Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, Бюджетного кодекса РФ, других законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования. Организация и деятельность контрольно-счетного органа внутригородского

муниципального образования города федерального значения определяются законом субъекта Российской Федерации — города федерального значения.

Контрольно-счетный орган образуется представительным органом муниципального образования, ему подотчетен и является постоянно действующим органом внешнего муниципального финансового контроля. Контрольно-счетный орган обладает организационной и функциональной независимостью и осуществляет свою деятельность самостоятельно. Его деятельность не может быть приостановлена, в том числе в связи с досрочным прекращением полномочий представительного органа. Срок полномочий председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа устанавливается муниципальным нормативным правовым актом и не должен быть менее чем срок полномочий представительного органа.

В соответствии с действующим законодательством представительные органы поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с представительным органом муниципального района о передаче контрольно-счетному органу муниципального района полномочий контрольно-счетного органа поселения по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля.

В порядке, определяемом законами субъектов Российской Федерации, представительные органы муниципальных образований вправе заключать соглашения с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации о передаче им полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля.

Контрольно-счетный орган муниципального образования, наделенного статусом муниципального района, муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением, обладает правами юридического лица. Контрольно-счетный орган муниципального образования, наделенного иным статусом, может обладать правами юридического лица в соответствии с уставом муниципального образования.

Структура контрольно-счетного органа определяется в порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования.

Контрольно-счетный орган муниципального образования образуется в составе председателя и аппарата контрольно-счетного органа. Предложения о кандидатурах на должность председателя контрольно-счетного органа муниципального образования вносятся в представительный орган муниципального образования:

- председателем представительного органа муниципального образования;
- депутатами представительного органа муниципального образования — не менее трети от установленного числа депутатов представительного органа муниципального образования;
- главой муниципального образования.

Уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования право внесения предложений о кандидатурах на должность председателя контрольно-счетного органа муниципального образования может быть предоставлено также комитетам и комиссиям представительного органа муниципального образования.

Представительный орган муниципального образования вправе обратиться в контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации за заключением о соответствии кандидатур на должность председателя контрольно-счетного органа муниципального образования квалификационным требованиям, установленным Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

По представлению председателя контрольно-счетного органа штатная численность этого органа определяется правовым актом представительного органа. Уставом муниципального образования или нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования

в составе контрольно-счетного органа может быть предусмотрена одна должность заместителя председателя контрольно-счетного органа муниципального образования, а также должности аудиторов контрольно-счетного органа.

Каждый из аудиторов возглавляет одно из направлений деятельности контрольно-счетного органа. Аудиторы самостоятельно решают все вопросы организации деятельности возглавляемых ими направлений и несут ответственность за ее результаты, организуют и осуществляют реализацию контрольных, экспертно-аналитических и информационных полномочий контрольно-счетного органа, в том числе принимают непосредственное участие в проведении контрольных мероприятий.

В состав аппарата контрольно-счетного органа входят инспекторы и иные штатные работники. На инспекторов контрольно-счетных органов возлагаются обязанности по организации и непосредственному проведению внешнего государственного или муниципального финансового контроля в пределах компетенции соответствующего контрольно-счетного органа.

Деятельность контрольно-счетных органов основывается на принципах законности, объективности, эффективности, независимости, открытости и гласности.

Контрольно-счетный орган осуществляет контроль за законностью, эффективностью и целевым использованием средств местного бюджета; своевременным использованием доходных статей местного бюджета; своевременным использованием расходных статей местного бюджета по объему, структуре, целевому назначению; операциями с бюджетными средствами; соблюдением кредитными организациями условий договора об операционно-кассовом обслуживании счетов местного бюджета; состоянием и обслуживанием муниципального долга, эффективностью использования муниципальных заимствований (в том числе займов, осуществляемых путем выпуска муниципальных ценных бумаг); поступлением в местный бюджет средств, полученных от управления и распоряжения муниципальной собственностью (в том числе от приватизации, продажи, отчуждения

в других формах, передачи в постоянное и временное пользование, доверительное управление, аренды); законностью и эффективностью использования муниципальной собственности.

Контрольно-счетный орган проводит финансовую экспертизу обоснованности доходных и расходных статей проекта местного бюджета и дает им оценку; финансовую экспертизу проектов муниципальных правовых актов, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств местного бюджета, или влияющих на его формирование и исполнение; анализ реестра расходных обязательств муниципального образования; вносит предложения в представительный орган по вопросам совершенствования бюджетного процесса и муниципального финансового контроля.

Свои полномочия контрольно-счетный орган осуществляет путем проведения соответствующих проверок. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны представлять в контрольно-счетный орган муниципального образования по его требованию необходимую информацию и документы по вопросам, относящимся к их компетенции. Неисполнение законных требований и запросов должностных лиц контрольно-счетных органов, а также воспрепятствование осуществлению ими возложенных на них должностных полномочий влекут ответственность, установленную законодательством Российской Федерации и законодательством субъекта Российской Федерации.

Должностные лица контрольно-счетных органов при осуществлении возложенных на них должностных полномочий имеют право:

- 1) беспрепятственно входить на территорию и в помещения, занимаемые проверяемыми органами и организациями, иметь доступ к их документам и материалам, а также осматривать занимаемые ими территории и помещения;
- 2) в случае обнаружения подделок, подлогов, хищений, злоупотреблений и при необходимости пресечения

- данных противоправных действий печатывать кассы, кассовые и служебные помещения, склады и архивы проверяемых органов и организаций, изымать документы и материалы с учетом ограничений, установленных законодательством Российской Федерации. Печатавание касс, кассовых и служебных помещений, складов и архивов, изъятие документов и материалов производится с участием уполномоченных должностных лиц проверяемых органов и организаций и составлением соответствующих актов;
- 3) в пределах своей компетенции направлять запросы должностным лицам органов местного самоуправления и муниципальных органов, организаций;
 - 4) в пределах своей компетенции требовать от руководителей и других должностных лиц проверяемых органов и организаций представления письменных объяснений по фактам нарушений, выявленных при проведении контрольных мероприятий, а также необходимых копий документов, заверенных в установленном порядке;
 - 5) составлять акты по фактам непредставления или несвоевременного представления должностными лицами проверяемых органов и организаций документов и материалов, запрошенных при проведении контрольных мероприятий;
 - 6) в пределах своей компетенции знакомиться со всеми необходимыми документами, касающимися финансово-хозяйственной деятельности проверяемых органов и организаций, в том числе в установленном порядке с документами, содержащими государственную, служебную, коммерческую и иную охраняемую законом тайну;
 - 7) знакомиться с информацией, касающейся финансово-хозяйственной деятельности проверяемых органов и организаций и хранящейся в электронной форме в базах данных проверяемых органов и организаций, в том числе в установленном порядке с информацией, содержащей государственную, служебную, коммерческую и иную охраняемую законом тайну;
 - 8) знакомиться с технической документацией к электронным базам данных;

- 9) составлять протоколы об административных правонарушениях, если такое право предусмотрено законодательством Российской Федерации.

Должностные лица контрольно-счетных органов обязаны сохранять государственную, служебную, коммерческую и иную охраняемую законом тайну, ставшую им известной при проведении в проверяемых органах и организациях контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проводить контрольные и экспертно-аналитические мероприятия, объективно и достоверно отражать их результаты в соответствующих актах, отчетах и заключениях контрольно-счетного органа.

Контрольно-счетный орган направляет представительно-му органу муниципального образования информацию о результатах контрольных мероприятий, ежегодно представляет отчет о своей работе, публикует отчеты в средствах массовой информации.

По результатам проведения контрольных мероприятий контрольно-счетные органы вправе вносить в органы местного самоуправления и муниципальные органы, проверяемые органы и организации и их должностным лицам *представления* для принятия мер по устранению выявленных бюджетных и иных нарушений и недостатков, предотвращению нанесения материального ущерба муниципальному образованию или возмещению причиненного вреда, по привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в допущенных нарушениях, а также мер по пресечению, устранению и предупреждению нарушений. Органы местного самоуправления и муниципальные органы, а также организации обязаны в указанный в представлении срок или, если срок не указан, в течение 30 дней со дня его получения уведомить в письменной форме контрольно-счетный орган о принятых по результатам выполнения представления решениях и мерах.

В случае выявления нарушений, требующих безотлагательных мер по их пресечению и предупреждению, невыполнения представлений контрольно-счетных органов, а также воспрепятствования проведению должностными лицами

контрольно-счетных органов контрольных мероприятий контрольно-счетные органы направляют в органы местного самоуправления и муниципальные органы, проверяемые органы и организации и их должностным лицам *предписание*. В нем должно содержаться указание на конкретные допущенные нарушения и конкретные основания вынесения предписания. Предписание контрольно-счетного органа должно быть исполнено в установленные в нем сроки.

Если при проведении контрольных мероприятий выявлены факты незаконного использования средств местного бюджета, в которых усматриваются признаки преступления или коррупционного правонарушения, контрольно-счетный орган в установленном порядке незамедлительно передает материалы контрольных мероприятий в правоохранительные органы. Правоохранительные органы обязаны предоставлять контрольно-счетному органу информацию о ходе рассмотрения и принятых решениях по переданным контрольно-счетным органом материалам.

11.6. ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Избирательная комиссия муниципального образования является муниципальным органом, не входящим в систему органов местного самоуправления. Она образуется в муниципальном образовании, действует на территории муниципального образования, но не наделяется собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, что отличает ее от органов местного самоуправления.

В соответствии с положениями Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ избирательная комиссия муниципального образования организует подготовку и проведение муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления,

выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования.

Порядок формирования и полномочия избирательных комиссий муниципальных образований устанавливаются Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации, а также уставами муниципальных образований.

11.7. СТАТУС ДЕПУТАТА, ЧЛЕНА ВЫБОРНОГО ОРГАНА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, ВЫБОРНОГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Закрепляя условия осуществления полномочий на местном уровне, законодательство о местном самоуправлении исходит из принципиального положения о том, что статус местных выборных лиц должен обеспечивать свободное осуществление их мандата.

Перечень выборных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия в муниципальном образовании, в соответствии с законом определяется уставом муниципального образования. Под статусом выборных лиц местного самоуправления понимается система прав, обязанностей и гарантий деятельности выборных лиц, а также ответственность и ограничения, обусловленные их мандатом, которые в совокупности обеспечивают условия для беспрепятственного и эффективного исполнения выборными лицами своих полномочий.

Правовое положение выборных лиц местного самоуправления определяется Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, другими федеральными законами (например, Уголовно-процессуальным кодексом РФ, Кодексом РФ об административных правонарушениях в части обеспечения гарантий прав выборных лиц местного самоуправления при привлечении их к уголовной или административной ответственности, задержании, аресте, обыске, допросе и совершении в отношении них иных процессуальных действий).

В субъектах Российской Федерации принимаются свои законы, закрепляющие статус выборных должностных лиц местного самоуправления.

В советский период правовой статус депутата соответствовал понятию *императивный депутатский мандат*. Императивный мандат (от лат. *imperativus* — повелительный; *mandatum* — поручение) характеризует правовой статус депутата связанностью волей избирателей, обязательными для него поручениями — *наказами* избирателей, *отчетами* перед избирателями и своей ответственностью перед избирателями в форме института *досрочного отзыва* депутата из состава представительного органа в случаях, когда депутат не выполнял поручения своих избирателей, совершал деяния, которые привели к утрате доверия избирателей. С точки зрения более полного представительства интересов населения, отражения этих интересов в принимаемых решениях представительного органа, тесной связи с избирателями императивный мандат депутата имеет преимущества.

В отличие от императивного мандата депутат может иметь *свободный мандат*, который характерен больше для статуса депутата законодательного органа власти. Свободный мандат не предполагает обязанности депутата жестко следовать воле своих избирателей, а руководствоваться в первую очередь общегосударственными интересами, партийно-политическими взглядами, положениями своей избирательной программы.

В современных условиях в федеральном законодательстве о местном самоуправлении восстановлены отдельные элементы императивного мандата. Речь о *наказах* избирателей пока не идет, но в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ к одной из форм прямой демократии отнесено голосование по *отзыву* депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, содержится положение о подконтрольности и *подотчетности* населению главы муниципального образования, который является выборным должностным лицом.

Особенность правового статуса выборного лица определяется тем, что, принимая решение о реализации своего права

быть избранным в органы местного самоуправления, гражданин добровольно принимает на себя обязательства по выполнению специальных требований, условий и ограничений, связанных с осуществлением полномочий выборного лица. Эти гарантии и ограничения выходят за рамки общего правового статуса личности.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ст. 40) закрепляет статус трех категорий выборных лиц местного самоуправления: депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.

Депутат — член представительного органа поселения, муниципального района, муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района, внутригородской территории города федерального значения.

Член выборного органа местного самоуправления — лицо, входящее в состав органа местного самоуправления, сформированного на муниципальных выборах (за исключением представительного органа муниципального образования).

Выборное должностное лицо — должностное лицо местного самоуправления, избираемое на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава, либо представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, либо на сходе граждан, осуществляющем полномочия представительного органа местного самоуправления, и наделенное собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Депутату, члену выборного органа местного самоуправления, выборному должностному лицу местного самоуправления обеспечиваются условия для беспрепятственного осуществления своих полномочий.

Срок полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления устанавливается уставом муниципального образования и не может быть менее двух и более пяти лет.

Решение об изменении срока полномочий, а также об изменении объема полномочий выборного должностного лица местного самоуправления применяется только к выборным должностным лицам, избранным после вступления в силу соответствующего решения.

Полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления начинаются с дня его избрания и прекращаются с дня начала работы выборного органа местного самоуправления нового созыва. Полномочия выборного должностного лица местного самоуправления начинаются с дня его вступления в должность и прекращаются в день вступления в должность вновь избранного должностного лица местного самоуправления.

Выборные должностные лица местного самоуправления могут осуществлять свои полномочия *на постоянной основе* в соответствии с законом и уставом муниципального образования. Депутаты представительного органа осуществляют свои полномочия, *как правило, на непостоянной основе*. На постоянной основе могут работать не более 10% депутатов от установленной численности представительного органа муниципального образования, а если численность представительного органа составляет менее 10 человек, то 1 депутат.

Депутату представительного органа муниципального образования для осуществления своих полномочий на непостоянной основе гарантируется сохранение места работы (должности) на период, продолжительность которого устанавливается уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и не может составлять в совокупности менее двух и более шести рабочих дней в месяц.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ст. 40) закрепляет *ограничения для выборных лиц*, связанные с осуществлением ими своих полномочий.

В частности, осуществляющие свои полномочия на постоянной основе депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления *не вправе*:

- 1) заниматься предпринимательской деятельностью;
- 2) состоять членом правления коммерческой организации, если иное не предусмотрено федеральными законами или если в установленном порядке ему не поручено участвовать в управлении этой организацией;
- 3) заниматься иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;
- 4) входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Депутат, выборное должностное лицо органа местного самоуправления, член выборного органа местного самоуправления должны соблюдать ограничения и запреты и исполнять обязанности, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами. Полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления прекращаются досрочно в случае несоблюдения ограничений, запретов, неисполнения обязанностей, установленных этими законами.

Проверка достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера указанных лиц, представляемых в соответствии

с законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции, проводится по решению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.

При выявлении в результате проверки фактов несоблюдения ограничений, запретов, неисполнения установленных антикоррупционным законодательством обязанностей высшего должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) обращается с заявлением о досрочном прекращении полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления или применении в отношении указанных лиц иной меры ответственности в орган местного самоуправления, уполномоченный принимать соответствующее решение, или в суд.

К депутатам, членам выборного органа местного самоуправления, выборным должностным лицам, представившим недостоверные или неполные сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, если искажение этих сведений является несущественным, могут быть применены следующие меры ответственности:

- 1) предупреждение;
- 2) освобождение депутата, члена выборного органа местного самоуправления от должности в представительном органе муниципального образования, выборном органе местного самоуправления с лишением права занимать должности в представительном органе муниципального образования, выборном органе местного самоуправления до прекращения срока его полномочий;
- 3) освобождение от осуществления полномочий на постоянной основе с лишением права осуществлять полномочия на постоянной основе до прекращения срока его полномочий;

- 4) запрет занимать должности в представительном органе муниципального образования, выборном органе местного самоуправления до прекращения срока его полномочий;
- 5) запрет исполнять полномочия на постоянной основе до прекращения срока его полномочий.

Порядок принятия решения о применении к депутату, члену выборного органа местного самоуправления, выборному должностному лицу местного самоуправления указанных мер ответственности определяется муниципальным правовым актом в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

Важной составной частью правового статуса выборных лиц являются *гарантии* их деятельности. Гарантии осуществления полномочий депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с законодательством. Так, депутату представительного органа муниципального образования для осуществления своих полномочий на непостоянной основе гарантируется сохранение места работы (должности) на период, продолжительность которого устанавливается уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и не может составлять в совокупности менее двух и более шести рабочих дней в месяц.

В соответствии с федеральным законодательством и законами субъектов Российской Федерации в уставах муниципальных образований также могут устанавливаться дополнительные социальные и иные гарантии в связи с прекращением полномочий (в том числе досрочно) выборного лица местного самоуправления. Такие гарантии, предусматривающие расходование средств местных бюджетов, устанавливаются только в отношении лиц, осуществлявших полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления на постоянной основе и в этот период достигших пенсионного возраста или потерявших трудоспособность. В предусмотренных законом случаях эти гарантии могут не применяться.

В целях обеспечения осуществления полномочий депутатов органы местного самоуправления определяют специально отведенные места для проведения встреч депутатов с избирателями, а также перечень помещений, предоставляемых органами местного самоуправления для проведения таких встреч, и порядок их предоставления. Встречи депутата с избирателями в форме публичного мероприятия проводятся в соответствии с законодательством Российской Федерации о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях.

Гарантии прав депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления при привлечении их к уголовной или административной ответственности, задержании, аресте, обыске, допросе, совершении в отношении них иных уголовно-процессуальных и административно-процессуальных действий, а также при проведении оперативно-розыскных мероприятий в отношении депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, занимаемого ими жилого и (или) служебного помещения, их багажа, личных и служебных транспортных средств, переписки, используемых ими средств связи, принадлежащих им документов устанавливаются федеральными законами.

Депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления не могут быть привлечены к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, в том числе по истечении срока их полномочий. Данное положение не распространяется на случаи, когда депутатом, членом выборного органа местного самоуправления, выборным должностным лицом местного самоуправления были допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом.

Выборные должностные лица местного самоуправления не могут быть депутатами Государственной думы Федерального собрания РФ, сенаторами Российской Федерации, депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, занимать иные государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, а также должности государственной гражданской службы и должности муниципальной службы, если иное не предусмотрено федеральными законами. Выборное должностное лицо местного самоуправления не может одновременно исполнять полномочия депутата представительного органа муниципального образования, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления прекращаются досрочно в случае:

- 1) смерти;
- 2) отставки по собственному желанию;
- 3) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- 4) признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- 5) вступления в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда;
- 6) выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
- 7) прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства — участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного

- договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;
- 8) отзыва избирателями;
 - 9) досрочного прекращения полномочий соответствующего органа местного самоуправления;
 - 9.1) призыва на военную службу или направления на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу;
 - 10) в иных случаях, установленных законом (в частности, в случае отрешения главы муниципального образования от должности правовым актом высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в порядке, предусмотренном ст. 74 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

Полномочия депутата представительного органа муниципального образования прекращаются досрочно решением представительного органа муниципального образования в случае отсутствия депутата без уважительных причин на всех заседаниях представительного органа муниципального образования в течение шести месяцев подряд.

11.8. ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК ЮРИДИЧЕСКИЕ ЛИЦА

Органы местного самоуправления, которые в соответствии с федеральным законом и уставом муниципального образования наделяются правами юридического лица, являются муниципальными казенными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций. Основаниями для государственной регистрации органов местного самоуправления в качестве юридических лиц служат устав муниципального образования и решение о создании соответствующего органа местного самоуправления с правами юридического лица.

Основаниями для государственной регистрации органов местной администрации в качестве юридических лиц являются решение представительного органа муниципального образования об учреждении соответствующего органа в форме муниципального казенного учреждения и утверждение положения о нем представительным органом по представлению главы местной администрации.

В случае отсутствия устава муниципального образования основаниями для государственной регистрации органов местного самоуправления в качестве юридических лиц являются:

- для представительного органа муниципального образования — протокол заседания представительного органа муниципального образования, содержащий решение о наделении этого представительного органа правами юридического лица;
- для иных органов местного самоуправления — решение представительного органа муниципального образования об учреждении соответствующего органа местного самоуправления с правами юридического лица.

От имени муниципального образования приобретать и осуществлять имущественные и иные права и обязанности, выступать в суде без доверенности могут глава местной администрации, другие должностные лица местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования.

Представительный орган муниципального образования и местная администрация как юридические лица действуют на основании общих для организаций данного вида положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ в соответствии с Гражданским кодексом РФ применительно к казенным учреждениям.

Глава 12. Муниципальная служба

12.1. Сущность и правовая основа муниципальной службы. Муниципальная служба как вид публичной службы в Российской Федерации

Служба в органах местного самоуправления представляет собой один из видов социальной деятельности, являющейся необходимым условием функционирования государства и общества.

Впервые понятие служилых людей как группы лиц, состоящих на службе государства, появилось в России еще в XV в. Тогда служилые люди владели земельными наделами (поместьями) под условием «несения службы» (думные бояре, думные дворяне, окольные, думные дьяки). С XVI в. служилых людей нанимали по набору и за службу им стали давать жалованье, одежду и обувь, «доспехи и снаряжение». К ним стали относиться стрельцы, пушкарки, городовые, казаки. При Иване Грозном сложилась практика ведения «разрядных книг», в которые заносились записи о назначениях служилых людей на должности. Книга велась в Разрядном приказе. При Петре I «разрядные книги» были отменены и стал употребляться термин «чиновник» — служащий государству и жалованный чином. Принятый им Табель о рангах установил 14 классов для чиновников на государственной службе, включая звания, оплату труда, порядок прохождения службы. Принятый в 1896 г. Закон о гражданской службе обобщил нормы и опыт предшествующего правового регулирования служебной деятельности и обеспечивал правовое регулирование этих вопросов вплоть до 1917 г. После революции (1917 г.) в 1922 г. принимается «Временное положение о службе в государственных предприятиях и учреждениях», которое в течение более 70 лет было единственным актом общего характера по вопросам служебной деятельности.

В советский период служба в органах управления местных Советов не выделялась в качестве особого, самостоятельного вида службы, а рассматривалась как государственная служба.

Она основывалась на общих принципах государственного управления и каких-то особых, существенных отличий от государственной службы, осуществляемой на более высоких уровнях государственного управления, не имела.

На первом этапе становления местного самоуправления (1990–1993 гг.) также не было различий между служащими, работающими в органах местного самоуправления, и государственными служащими. Принятые в тот период законы о местном самоуправлении — Закон СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» — еще не использовали понятие «муниципальная служба».

Формирование муниципальной службы и выделение ее в качестве самостоятельного института обусловлены окончательным переходом от советской модели организации власти на местах к организации местной власти на началах самоуправления, а также закреплением конституционного статуса местного самоуправления в качестве особой формы публичной власти. Конституционное закрепление принципа организационной обособленности местного самоуправления от системы органов государственной власти (ст. 12) позволило говорить и о самостоятельности органов местного самоуправления при решении кадровых вопросов, в осуществлении кадровой политики. С учетом конституционных положений федеральное законодательство разграничило служебную деятельность на муниципальную службу и государственную службу. Первым законодательное урегулирование муниципальной службы осуществил Федеральный закон от 8 января 1998 г. «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации».

Ныне действующий Федеральный закон № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» принят 2 марта 2007 г.¹

Муниципальная служба тесно взаимосвязана с государственной службой, идентична ей по набору основных структурных элементов, но содержательно отличается от государственной службы. Современное реформирование

¹ СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

государственной службы, включая и сферу правового регулирования, оказывает влияние на правовое оформление и института муниципальной службы. В Федеральном законе от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» впервые был закреплён принцип взаимосвязи двух видов публичной службы. В Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» этот принцип получил дальнейшее развитие.

Конституция РФ (ст. 132) содержит положение о том, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Признание единой публично-властной природы этих органов позволило отразить в Конституции РФ также положение о том, что органы местного самоуправления могут наделяться федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации отдельными государственными полномочиями при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств.

Местное самоуправление гарантируется правом на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций.

В порядке и случаях, установленных федеральным законом, органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления.

Единство системы публичной власти в нашей стране предполагает укрепление и расширение взаимосвязей муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации. В современных условиях это обеспечивается посредством:

- единства основных квалификационных требований для замещения должностей обеих видов публичной службы;

- единства ограничений и обязательств при прохождении публичной службы;
- единства требований к подготовке кадров для муниципальной и гражданской службы и дополнительному профессиональному образованию;
- учета стажа муниципальной службы при исчислении стажа государственной гражданской службы и учета стажа государственной гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы;
- соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий муниципальных и гражданских служащих;
- соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших муниципальную службу, государственную гражданскую службу, а также членов их семей в случае потери кормильца.

Муниципальная служба — важнейший институт публичной власти в местном самоуправлении. Муниципальная служба обладает чертами, общими для всех видов служебной деятельности, а также особенностями, позволяющими говорить о том, что это *новый вид публичной служебной деятельности*.

Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» установил (ст. 2), что муниципальная служба: 1) это профессиональная деятельность граждан; 2) она осуществляется на постоянной основе; 3) муниципальная служба осуществляется на должностях муниципальной службы; 4) должности муниципальной службы замещаются путем заключения трудового договора (контракта).

Таким образом, муниципальная служба представляет собой особый вид публичной профессиональной служебной деятельности, осуществляемой гражданами Российской Федерации, а также гражданами иностранных государств — участников международных договоров Российской Федерации (в соответствии с которыми иностранные граждане имеют право находиться на муниципальной службе) на невыборной муниципальной должности в органах местного самоуправления,

замещаемой путем заключения трудового договора (контракта) и на платной основе, за счет средств местного бюджета, в соответствии с федеральным законодательством, законодательством субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования для обеспечения решения вопросов местного значения, а в случаях, установленных законом, — реализации отдельных государственных полномочий.

Цель этой деятельности состоит в обеспечении осуществления полномочий местного самоуправления, решения непосредственно населением и (или) органами местного самоуправления вопросов местного значения, осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления.

Задачи, решаемые муниципальной службой, позволяют конкретизировать цели служебной деятельности и перевести их в русло повседневной работы муниципальных служащих. К основным задачам муниципальной службы относятся:

- обеспечение эффективной работы органов местного самоуправления, прав и свобод человека и гражданина на территории муниципального образования;
- исполнение положений Конституции РФ, действующего законодательства, устава и иных муниципальных правовых актов органов и должностных лиц местного самоуправления на территории муниципального образования;
- обеспечение самостоятельного решения населением вопросов местного значения;
- отражение в принимаемых муниципальных правовых актах прав и законных интересов жителей муниципального образования;
- защита интересов муниципального образования.

В муниципальных образованиях органы местного самоуправления самостоятельно решают вопросы формирования состава муниципальных служащих, включая подбор, расстановку и управление персоналом муниципальной службы, их аттестацию и другие вопросы прохождения муниципальной

службы. В частности, к полномочиям органов местного самоуправления в вопросах организации муниципальной службы относятся:

- а) обеспечение выполнения законодательства, регулирующего прохождение муниципальными служащими муниципальной службы;
- б) ведение кадрового делопроизводства;
- в) консультирование муниципальных служащих по вопросам их правового положения, предоставления льгот и гарантий, связанных с муниципальной службой;
- г) формирование кадрового резерва на замещение муниципальных должностей муниципальной службы;
- д) ведение реестра муниципальных служащих муниципальной службы органа местного самоуправления;
- е) организация работы по повышению квалификации и переподготовке муниципальных служащих;
- ж) финансирование муниципальной службы за счет средств местных бюджетов.

Правовое регулирование муниципальной службы, включая требования к должностям муниципальной службы, определение статуса муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, осуществляется федеральным законом, а также принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований и иными муниципальными правовыми актами.

В Российской Федерации муниципальная служба основывается на определенных принципах, важнейшие из которых закреплены в Федеральном законе от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ:

- а) приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия;
- б) равного доступа граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к муниципальной службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности

РАЗДЕЛ 4. СИСТЕМА ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

- к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего;
- в) профессионализма и компетентности муниципальных служащих;
 - г) стабильности муниципальной службы;
 - д) доступности информации о деятельности муниципальных служащих;
 - е) взаимодействия с общественными организациями и гражданами;
 - ж) единства основных требований к муниципальной службе, а также учета исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы;
 - з) правовой и социальной защищенности муниципальных служащих;
 - и) ответственности муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;
 - к) внепартийности муниципальной службы.

12.2. ОСНОВЫ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ (СТАТУСА) МУНИЦИПАЛЬНОГО СЛУЖАЩЕГО

Понятие основ правового положения муниципального служащего охватывает закрепленные в Конституции РФ, федеральных законах об общих принципах организации местного самоуправления, о муниципальной службе в Российской Федерации, других федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации, уставах муниципальных образований, нормативных правовых актах представительных органов местного самоуправления права, обязанности, гарантии и ответственность муниципального служащего.

Муниципальным служащим является гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета.

Не являются муниципальными служащими лица, которые исполняют обязанности по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления, избирательных комиссий муниципальных образований и не замещают должности муниципальной службы.

Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ в ст. 1 содержит перечень лиц, *замещающих муниципальные должности* и не являющихся муниципальными служащими. Это депутаты, члены выборных органов местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления, члены избирательных комиссий муниципальных образований, действующих на постоянной основе и являющихся юридически лицами, с правом решающего голоса, на которых не распространяется действие законодательства о муниципальной службе. Правовой статус лиц, замещающих муниципальные должности, регулируется федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований, иными муниципальными правовыми актами.

Нанимателем для муниципального служащего является муниципальное образование, от имени которого полномочия нанимателя осуществляет представитель нанимателя (работодатель). Представителем нанимателя (работодателем) может быть глава муниципального образования, руководитель органа местного самоуправления, председатель избирательной комиссии муниципального образования или иное лицо, уполномоченное исполнять обязанности представителя нанимателя (работодателя).

В соответствии с Федеральным законом от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ под должностью муниципальной службы понимается должность в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которые образуются в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность.

Должности муниципальной службы устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с реестром

должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации, утверждаемым законом субъекта Российской Федерации. Реестр должностей муниципальной службы представляет собой перечень наименований должностей муниципальной службы, классифицированных по органам местного самоуправления, избирательным комиссиям муниципальных образований, группам и функциональным признакам должностей, определяемым с учетом исторических и иных местных традиций. При составлении и утверждении штатного расписания органа местного самоуправления, иного муниципального органа используются наименования должностей муниципальной службы, предусмотренные реестром должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации.

Для замещения должности муниципальной службы требуется соответствие квалификационным требованиям к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы или работы по специальности, направлению подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для исполнения должностных обязанностей, а также при наличии соответствующего решения представителя нанимателя (работодателя) — к специальности, направлению подготовки.

Для муниципальных служащих могут быть предусмотрены *классные чины*. Классные чины указывают на соответствие уровня профессиональной подготовки муниципальных служащих квалификационным требованиям для замещения должностей муниципальной службы. Порядок их присвоения устанавливается законом субъекта Российской Федерации. При переводе муниципальных служащих на иные должности муниципальной службы и при увольнении с муниципальной службы классные чины могут быть сохранены в установленном законом порядке.

В случае если лицо назначается на должность главы местной администрации по контракту, уставом поселения, внутригородского района, а в отношении должности главы местной администрации муниципального района (муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением), внутригородского муниципального образования города федерального значения — уставом

соответствующего муниципального образования и законом субъекта Российской Федерации могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации.

Должности муниципальной службы подразделяются на следующие группы:

- 1) высшие должности муниципальной службы;
- 2) главные должности муниципальной службы;
- 3) ведущие должности муниципальной службы;
- 4) старшие должности муниципальной службы;
- 5) младшие должности муниципальной службы.

Таким образом, замещение должности муниципальной службы и исполнение по этой должности предусмотренных нормативными правовыми актами обязанностей является основным признаком муниципального служащего.

Перечень конкретных прав и обязанностей муниципального служащего закрепляется уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации. Установленные законами права и обязанности муниципального служащего являются общими для всех муниципальных служащих независимо от занимаемой должности. Они призваны обеспечить исполнение муниципальным служащим своих конкретных должностных полномочий, закрепленных муниципальными правовыми актами в виде должностных инструкций, положений о соответствующих структурных подразделениях органа местного самоуправления и других документов.

К основным правам муниципального служащего, необходимым для исполнения им своих полномочий, относятся следующие:

- знакомиться с документами, устанавливающими его права и обязанности по замещаемой должности, критериями оценки качества его работы и условиями продвижения по службе;
- получать в установленном порядке от государственных и муниципальных органов, иных организаций необходимые для исполнения должностных обязанностей информацию и материалы;

РАЗДЕЛ 4. СИСТЕМА ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

- вносить предложения о совершенствовании деятельности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования;
- право на обеспечение организационно-технических условий, необходимых для исполнения своих должностных обязанностей.

К основным правам муниципального служащего, связанным с организацией и прохождением муниципальной службы, относятся следующие права:

- на ознакомление со всеми материалами своего личного дела, с отзывами о своей профессиональной деятельности и другими документами до внесения их в его личное дело, а также право на приобщение к личному делу его письменных объяснений;
- на защиту своих персональных данных;
- на участие по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной должности муниципальной службы;
- на оплату труда в соответствии с трудовым законодательством, законодательством о муниципальной службе и трудовым договором (контрактом);
- на отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности рабочего (служебного) времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодного оплачиваемого отпуска;
- на повышение квалификации в соответствии с муниципальным правовым актом за счет средств местного бюджета;
- на внесение предложений по совершенствованию муниципальной службы;
- на объединение, включая право создавать профессиональные союзы, для защиты своих прав, социально-экономических и профессиональных интересов;
- на рассмотрение индивидуальных трудовых споров в соответствии с трудовым законодательством, защиту своих прав и законных интересов на муниципальной службе, включая обжалование в суд их нарушений;
- на пенсионное обеспечение в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Муниципальный служащий, за исключением муниципального служащего, замещающего должность главы местной администрации по контракту, вправе с предварительным письменным уведомлением представителя нанимателя (работодателя) выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов и если иное не предусмотрено Федеральным законом от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность муниципального служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью муниципального служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования.

Под личной заинтересованностью муниципального служащего понимается возможность получения им при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной или натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для муниципального служащего, членов его семьи или лиц, находящихся в близком родстве или свойстве с муниципальным служащим, а также для граждан или организаций, с которыми муниципальный служащий связан финансовыми или иными обязательствами.

Важной составной частью правового статуса муниципального служащего являются его *обязанности*, призванные обеспечить эффективное исполнение должностных полномочий. В соответствии с основными обязанностями, установленными Федеральным законом от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ, муниципальный служащий обязан:

- соблюдать Конституцию РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции

- (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, устав муниципального образования и иные муниципальные правовые акты и обеспечивать их исполнение;
- исполнять должностные обязанности в соответствии с должностной инструкцией;
 - соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций;
 - соблюдать установленные в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования правила внутреннего трудового распорядка, должностную инструкцию, порядок работы со служебной информацией;
 - не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральными законами тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство;
 - беречь государственное и муниципальное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей;
 - поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей;
 - сообщать представителю нанимателя (работодателю) о выходе из гражданства Российской Федерации в день выхода из гражданства Российской Федерации или о приобретении гражданства иностранного государства в день приобретения гражданства иностранного государства;
 - соблюдать ограничения, выполнять обязательства, не нарушать запреты, которые установлены федеральным законодательством;
 - сообщать представителю нанимателя (работодателю) о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению подобного конфликта;

- предоставлять в установленном порядке предусмотренные законодательством Российской Федерации сведения о себе и членах своей семьи, а также сведения о полученных им доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера.

Муниципальный служащий не вправе исполнять данное ему неправомерное поручение. При получении от соответствующего руководителя поручения, являющегося, по мнению муниципального служащего, неправомерным, муниципальный служащий должен представить руководителю, давшему поручение, в письменной форме обоснование неправомерности данного поручения с указанием положений федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъекта Федерации, муниципальных правовых актов, которые могут быть нарушены при исполнении данного поручения.

В случае письменного подтверждения руководителем данного поручения муниципальный служащий обязан отказаться от его исполнения. В случае исполнения неправомерного поручения муниципальный служащий и давший это поручение руководитель несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В законах субъектов Российской Федерации могут предусматриваться и некоторые иные обязанности муниципальных служащих.

С исполнением муниципальным служащим своих обязанностей на должности муниципальной службы тесно связаны и предусмотренные законом *ограничения*. *Гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий не может находиться на муниципальной службе в случае:*

- признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;

- осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности муниципальной службы, по приговору суда, вступившему в законную силу;
- отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральными законами тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности муниципальной службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой муниципальной служащим должности муниципальной службы связано с использованием таких сведений;
- наличия заболевания, препятствующего поступлению на муниципальную службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинского учреждения. Порядок прохождения диспансеризации, перечень таких заболеваний и форма заключения медицинского учреждения устанавливаются Правительством РФ;
- близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, родители и дети супругов) с муниципальным служащим, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;
- прекращения гражданства РФ, прекращения гражданства иностранного государства — участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин РФ, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право находиться на муниципальной службе;

- наличия гражданства иностранного государства (иностранных государств), за исключением случаев, когда муниципальный служащий является гражданином иностранного государства — участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе;
- представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на муниципальную службу;
- непредставления установленных Федеральным законом от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ сведений или представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

После достижения гражданином возраста 65 лет — предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы, он не может быть принят на муниципальную службу.

Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ впервые ввел в научный и практический оборот понятие запретов, связанных с муниципальной службой.

Так, *в связи с прохождением муниципальной службы* муниципальному служащему *запрещается*:

- 1) состоять членом органа управления коммерческой организации, если иное не предусмотрено федеральными законами или если в порядке, установленном муниципальным правовым актом в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией;
- 2) замещать должность муниципальной службы в случае:
 - а) избрания или назначения на государственную должность Российской Федерации либо на государственную должность субъекта Федерации, а также в случае назначения на должность государственной службы;
 - б) избрания или назначения на муниципальную должность;

- в) избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования;
- 3) заниматься предпринимательской деятельностью;
- 4) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в органе местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования, в которых он замещает должность муниципальной службы либо которые непосредственно подчинены или подконтрольны ему, если иное не предусмотрено федеральными законами;
- 5) получать в связи с должностным положением или в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Подарки, полученные муниципальным служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются муниципальной собственностью и передаются муниципальным служащим по акту в орган местного самоуправления, избирательную комиссию муниципального образования, в которых он замещает должность муниципальной службы, за исключением случаев, установленных Гражданским кодексом РФ;
- 6) выезжать в командировки за счет средств физических и юридических лиц, за исключением командировок, осуществляемых на взаимной основе по договоренности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования с органами местного самоуправления, избирательными комиссиями других муниципальных образований, а также с органами государственной власти и органами местного

- самоуправления иностранных государств, международными и иностранными некоммерческими организациями;
- 7) использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического, финансового и иного обеспечения, другое муниципальное имущество;
 - 8) разглашать или использовать в целях, не связанных с муниципальной службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральными законами к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей;
 - 9) допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования и их руководителей, если это не входит в его должностные обязанности;
 - 10) принимать без письменного разрешения главы муниципального образования награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций;
 - 11) использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума;
 - 12) использовать свое должностное положение в интересах политических партий, религиозных и других общественных объединений, а также публично выражать отношение к указанным объединениям в качестве муниципального служащего;
 - 13) создавать в органах местного самоуправления, иных муниципальных органах структуры политических партий, религиозных и других общественных объединений (за исключением профессиональных союзов, а также ветеранских и иных органов общественной самодеятельности) или способствовать созданию указанных структур;

- 14) прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования трудового спора;
- 15) входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или федеральным законодательством;
- 16) заниматься без письменного разрешения представителя нанимателя (работодателя) оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или федеральным законодательством.

Муниципальный служащий, замещающий должность главы местной администрации по контракту, не вправе заниматься иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или федеральным законодательством.

Муниципальный служащий, замещающий должность главы местной администрации по контракту, не вправе входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или федеральным законодательством.

После увольнения с муниципальной службы гражданин не вправе разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей.

К правовым нормам, определяющим статус муниципального служащего, относятся и нормы, закрепляющие *гарантии, предоставляемые муниципальному служащему*. Муниципальному служащему гарантируются:

- а) условия работы, обеспечивающие исполнение им должностных обязанностей в соответствии с должностной инструкцией;
- б) право на своевременное и в полном объеме получение денежного содержания;
- в) отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности рабочего (служебного) времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодного оплачиваемого отпуска;
- г) медицинское обслуживание муниципального служащего и членов его семьи, в том числе после выхода муниципального служащего на пенсию;
- д) пенсионное обеспечение за выслугу лет и в связи с инвалидностью, а также пенсионное обеспечение членов семьи муниципального служащего в случае его смерти, наступившей в связи с исполнением им должностных обязанностей;
- е) обязательное государственное страхование на случай причинения вреда здоровью и имуществу муниципального служащего в связи с исполнением им должностных обязанностей;
- ж) обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или утраты трудоспособности в период прохождения муниципальным служащим муниципальной службы или после ее прекращения, но наступивших в связи с исполнением им должностных обязанностей;
- з) защита муниципального служащего и членов его семьи от насилия, угроз и других неправомерных действий

в связи с исполнением им должностных обязанностей в случаях, порядке и на условиях, установленных федеральными законами.

При расторжении трудового договора с муниципальным служащим в связи с ликвидацией органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования либо сокращением штата работников органа местного самоуправления, аппарата избирательной комиссии муниципального образования муниципальному служащему предоставляются гарантии, установленные трудовым законодательством для работников в случае их увольнения в связи с ликвидацией организации либо сокращением штата работников.

Законами субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования могут быть предусмотрены дополнительные гарантии для муниципального служащего.

12.3. Порядок поступления на муниципальную службу, ее прохождения и прекращения

Порядок поступления на муниципальную службу и прохождения муниципальной службы определяется федеральным законодательством о муниципальной службе, о труде, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований и иными муниципальными правовыми актами.

Правом поступления на муниципальную службу обладают граждане, достигшие возраста 18 лет, владеющие государственным языком Российской Федерации и отвечающие квалификационным требованиям, установленным Федеральным законом от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» для замещения должностей муниципальной службы, при отсутствии установленных законом ограничений, связанных с муниципальной службой.

Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ устанавливает, что при поступлении на муниципальную службу, а также при ее прохождении не допускается установление каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений

или преимуществ в зависимости от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего.

При поступлении на муниципальную службу граждан представляет:

- 1) заявление с просьбой о поступлении на муниципальную службу и замещении должности муниципальной службы;
- 2) собственноручно заполненную и подписанную анкету по форме, установленной Правительством РФ;
- 3) паспорт;
- 4) трудовую книжку, за исключением случаев, когда трудовой договор (контракт) заключается впервые;
- 5) документ об образовании;
- 6) страховое свидетельство обязательного пенсионного страхования, за исключением случаев, когда трудовой договор (контракт) заключается впервые;
- 7) свидетельство о постановке физического лица на учет в налоговом органе по месту жительства на территории Российской Федерации;
- 8) документы воинского учета — для военнообязанных и лиц, подлежащих призыву на военную службу;
- 9) заключение медицинского учреждения об отсутствии заболевания, препятствующего поступлению на муниципальную службу;
- 10) сведения о доходах за год, предшествующий году поступления на муниципальную службу, об имуществе и обязательствах имущественного характера;
- 11) иные документы, предусмотренные федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ.

Сведения, представленные гражданином при поступлении на муниципальную службу, могут подвергаться проверке в установленном федеральными законами порядке. В отдельных муниципальных образованиях федеральными законами

могут устанавливаться дополнительные требования к проверке сведений, представляемых гражданином при поступлении на муниципальную службу. В случае установления в процессе проверки обстоятельств, препятствующих поступлению гражданина на муниципальную службу, он информируется в письменной форме о причинах отказа в поступлении на муниципальную службу.

Поступление гражданина на муниципальную службу осуществляется в соответствии с трудовым законодательством в результате назначения на должность муниципальной службы и заключением трудового договора. При этом учитываются особенности, предусмотренные Федеральным законом от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». Сторонами трудового договора при поступлении на муниципальную службу являются представитель нанимателя (работодатель) и муниципальный служащий. Назначение на должность муниципальной службы оформляется актом представителя нанимателя (работодателя).

При замещении должности муниципальной службы заключению трудового договора может предшествовать конкурс, в ходе которого осуществляется оценка профессионального уровня претендентов, их соответствия установленным квалификационным требованиям на замещение должности муниципальной службы.

Порядок проведения конкурса на замещение должности муниципальной службы устанавливается актом представительного органа муниципального образования и должен предусматривать опубликование условий конкурса, сведений о дате, времени и месте его проведения, а также проекта трудового договора не позднее чем за 20 дней до дня проведения конкурса. Общее число членов конкурсной комиссии в муниципальном образовании и порядок ее формирования устанавливаются представительным органом муниципального образования.

Порядок конкурсного замещения главных, ведущих и старших должностей муниципальной службы устанавливается нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации.

Право на участие в конкурсе имеют граждане Российской Федерации не моложе 18 лет, владеющие государственным языком Российской Федерации, отвечающие требованиям, предъявляемым законодательством о муниципальной службе.

Конкурс проводится в форме конкурса документов на замещение старшей должности муниципальной службы или конкурса-испытания на замещение главной и ведущей должностей муниципальной службы. Муниципальные служащие могут участвовать в конкурсе независимо от того, какие должности они занимают в момент его проведения.

Решение конкурсной комиссии сообщается участнику конкурса в письменной форме в течение месяца со дня завершения конкурса. Оно является основанием для назначения на соответствующую должность муниципальной службы либо отказа в таком назначении.

Для гражданина, принятого на должность муниципальной службы, в том числе по итогам конкурса документов, или для муниципального служащего при его переводе на должность муниципальной службы иной группы или специализации может устанавливаться *испытание* на срок от одного до трех месяцев. Испытание сроком до трех месяцев предусмотрено, например, Законом города Москвы «О муниципальной службе в городе Москве» для гражданина, впервые поступившего на муниципальную службу. В Законе отмечается, что срок испытания может не устанавливаться для граждан, имеющих стаж работы на:

- 1) должностях государственной службы;
- 2) должностях муниципальной службы в органах местного самоуправления.

В срок испытания не засчитываются период временной нетрудоспособности и другие периоды, когда муниципальный служащий отсутствовал на службе по уважительным причинам. В период испытания на него распространяются основные права и обязанности, а также ограничения, установленные Законом. Если срок испытания истек, а муниципальный служащий продолжает муниципальную службу, он считается выдержавшим испытание. Муниципальному служащему, замещающему должность муниципальной службы по конкурсу

или назначенному на муниципальную должность из резерва кадров, испытательный срок не устанавливается.

Представитель нанимателя (работодатель) заключает трудовой договор и назначает на должность муниципальной службы одного из кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ может проводиться конкурс на замещение должности главы местной администрации. Закон устанавливает порядок замещения должности главы местной администрации по контракту, а также порядок заключения и расторжения контракта с назначенным на эту должность лицом. При назначении на должность главы местной администрации по контракту уставом муниципального образования, законом субъекта Российской Федерации могут быть установлены дополнительные требования к кандидату на эту должность.

Условия контракта для главы местной администрации поселения, внутригородского района утверждаются представительным органом поселения, внутригородского района, а для главы местной администрации муниципального района (муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением), внутригородского муниципального образования города федерального значения — представительным органом соответствующего муниципального образования в части, касающейся осуществления полномочий по решению вопросов местного значения, и законом субъекта Российской Федерации — в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации устанавливается представительным органом муниципального образования. Половина членов конкурсной комиссии поселения, внутригородского района назначается представительными органами этих муниципальных образований, а другая половина — главой местной администрации соответствующего муниципального района, городского округа с внутригородским делением. При

формировании конкурсной комиссии в муниципальном районе (муниципальном округе, городском округе, городском округе с внутригородским делением, внутригородском муниципальном образовании города федерального значения) половина членов комиссии назначается представительным органом соответствующего муниципального образования, а другая половина — высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.

Лицо назначается на должность главы местной администрации представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Контракт с главой местной администрации заключает глава муниципального образования.

В целях определения уровня профессиональной подготовки и соответствия замещаемой должности, решения вопроса о сохранении или присвоении служащему очередного квалификационного разряда, а также для его включения в резерв для замещения вышестоящей должности проводится *аттестация* муниципального служащего.

Аттестация муниципального служащего проводится один раз в три года. Положение о проведении аттестации муниципальных служащих утверждается муниципальным правовым актом в соответствии с типовым положением о проведении аттестации муниципальных служащих, утверждаемым законом субъекта Российской Федерации.

Аттестации не подлежат муниципальные служащие:

- 1) замещающие должности муниципальной службы менее одного года;
- 2) достигшие возраста 60 лет;
- 3) беременные женщины;
- 4) находящиеся в отпуске по беременности и родам или в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет. Аттестация указанных муниципальных служащих возможна не ранее чем через один год после выхода из отпуска;
- 5) замещающие должности муниципальной службы на основании срочного трудового договора (контракта).

По результатам аттестации служащего аттестационная комиссия выносит решение о том, соответствует муниципальный служащий замещаемой должности или не соответствует, а также может давать рекомендации о поощрении отдельных муниципальных служащих за достигнутые ими успехи в работе, в том числе о повышении в должности, улучшении деятельности аттестуемых муниципальных служащих, о направлении отдельных служащих на повышение квалификации.

Результаты аттестации сообщаются аттестованным служащим непосредственно после подведения итогов голосования. Материалы аттестации передаются представителю нанимателя (работодателю). Представитель нанимателя (работодатель) принимает решение о поощрении отдельных муниципальных служащих за достигнутые ими успехи в работе или в срок не более одного месяца со дня аттестации о понижении муниципального служащего в должности с его согласия.

В случае несогласия служащего с понижением в должности или невозможности перевода с его согласия на другую должность муниципальной службы представитель нанимателя (работодатель) может в срок не более одного месяца со дня аттестации уволить его с муниципальной службы в связи с несоответствием замещаемой должности вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации. По истечении указанного срока увольнение муниципального служащего или понижение его в должности по результатам данной аттестации не допускаются.

Муниципальный служащий вправе обжаловать результаты аттестации в судебном порядке.

Признанием определенного уровня профессиональной подготовки муниципального служащего применительно к исполнению должностных обязанностей по замещаемой должности, а также основанием для установления соответствующей надбавки к должностному окладу муниципальному служащему служит классный чин служащего.

Так, в соответствии со ст. 23 Закона города Москвы «О муниципальной службе в городе Москве» муниципальным

служащим внутригородских муниципальных образований присваиваются следующие классные чины:

- 1) действительный муниципальный советник города Москвы 1, 2 и 3-го класса — муниципальным служащим, замещающим высшие должности муниципальной службы;
- 2) муниципальный советник города Москвы 1, 2 и 3-го класса — муниципальным служащим, замещающим главные должности муниципальной службы;
- 3) советник муниципальной службы в городе Москве 1, 2 и 3-го класса — муниципальным служащим, замещающим ведущие должности муниципальной службы;
- 4) референт муниципальной службы в городе Москве 1, 2 и 3-го класса — муниципальным служащим, замещающим старшие должности муниципальной службы;
- 5) секретарь муниципальной службы в городе Москве 1, 2 и 3-го класса — муниципальным служащим, замещающим младшие должности муниципальной службы.

Гражданам, ранее находившимся на государственной службе и имеющим классные чины, дипломатические ранги, воинские и специальные звания и поступившим на муниципальную службу, может быть присвоен классный чин выше минимального по соответствующей группе должностей муниципальной службы.

При поступлении на муниципальную должность впервые, а также при назначении на вышестоящую должность муниципальной службы иной группы муниципальных должностей, или по инициативе муниципального служащего для определения уровня его профессиональной подготовки, соответствия квалификационным требованиям, предъявляемым по замещаемой муниципальной должности, а также для решения вопроса о присвоении ему классного чина законодательством субъекта Российской Федерации может быть предусмотрена сдача муниципальным служащим *квалификационного экзамена*.

В частности, Законом города Москвы «О муниципальной службе в городе Москве» установлено, что квалификационный экзамен проводится не чаще одного раза в год на основании

правового акта представителя нанимателя (работодателя), в котором указываются место, дата, время и основание проведения квалификационного экзамена, дата представления в комиссию необходимых документов с указанием лиц, ответственных за их подготовку. Экзамен по инициативе муниципального служащего проводится при условии его личного письменного заявления.

Квалификационный экзамен принимает аттестационная комиссия, формируемая для проведения аттестации муниципальных служащих. В комиссию не позднее чем за неделю до дня проведения квалификационного экзамена представляется отзыв, подписанный руководителем структурного подразделения, в котором работает муниципальный служащий. Отзыв должен содержать:

- 1) сведения об основных направлениях деятельности муниципального служащего по замещаемой должности муниципальной службы;
- 2) сведения о результатах служебной деятельности;
- 3) характеристику профессиональных, деловых и личных качеств;
- 4) мотивированную оценку служебной деятельности.

Комиссия знакомит муниципального служащего с отзывом. При этом муниципальный служащий вправе представить в комиссию дополнительные сведения о своей служебной деятельности за предшествующий период, а в случае несогласия с отзывом — соответствующее заявление.

По результатам квалификационного экзамена муниципального служащего комиссия принимает одно из следующих решений:

- 1) квалификационный экзамен «сдан», и муниципальный служащий рекомендован для присвоения ему классного чина;
- 2) квалификационный экзамен «не сдан».

Экзаменационный лист подписывается председателем, заместителем председателя, секретарем, членами комиссии, присутствовавшими на заседании, и представляется муниципальному служащему в день проведения квалификационного экзамена для ознакомления с его результатами под расписку.

На основании результатов квалификационного экзамена представитель нанимателя (работодатель) принимает решение о присвоении в установленном порядке классного чина муниципальному служащему.

Муниципальный служащий, не сдавший квалификационный экзамен, может выступить с инициативой о проведении повторного квалификационного экзамена не ранее чем через шесть месяцев после проведения данного экзамена. Результаты квалификационного экзамена могут быть обжалованы муниципальным служащим в судебном порядке.

Экзаменационный лист муниципального служащего и отзыв об уровне его знаний и умений (профессиональном уровне) и о возможности присвоения ему классного чина, дополнительные сведения, представленные муниципальным служащим за предшествующий период, заявление о несогласии с отзывом хранятся в личном деле муниципально-го служащего.

За успешное и добросовестное исполнение муниципальным служащим должностных полномочий, продолжительную и безупречную службу, выполнение заданий особой важности и сложности муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации устанавливаются виды *поощрения* муниципального служащего и порядок его применения. Например, Законом города Москвы «О муниципальной службе в городе Москве» (ст. 34) предусмотрены следующие виды поощрений муниципальных служащих:

- 1) объявление благодарности с выплатой единовременного денежного поощрения;
- 2) награждение почетной грамотой органа местного самоуправления, муниципального органа с выплатой единовременного денежного поощрения или вручением ценного подарка;
- 3) поощрение мэра Москвы, Правительства Москвы, Московской городской думы, награждение наградами города Москвы и присвоение почетных званий города Москвы в соответствии с законами и иными правовыми актами города Москвы;

- 4) присвоение почетных званий Российской Федерации, награждение знаками отличия, орденами и медалями Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством;
- 5) иные виды поощрений, предусмотренные муниципальными правовыми актами.

Решение о поощрении муниципального служащего принимается представителем нанимателя (работодателем) в соответствии с федеральным законодательством, законами и иными нормативными правовыми актами города Москвы. Решение о поощрении муниципального служащего, замещающего должность главы администрации по контракту, принимает представительным органом.

За неисполнение или ненадлежащее исполнение по вине муниципального служащего своих служебных обязанностей, нарушение трудовой дисциплины к нему представителем нанимателя (работодателем) могут быть применены следующие *дисциплинарные взыскания*:

- а) замечание;
- б) выговор;
- в) увольнение по основаниям, предусмотренным федеральным законодательством.

Муниципальный служащий, допустивший дисциплинарный проступок, может быть временно (но не более чем на один месяц), до решения вопроса о его дисциплинарной ответственности, отстранен от исполнения должностных обязанностей с сохранением денежного содержания. Отстранение муниципального служащего от исполнения должностных обязанностей в этом случае производится муниципальным правовым актом.

Порядок применения и снятия дисциплинарных взысканий определяется трудовым законодательством, за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Обжалование дисциплинарного взыскания осуществляется в порядке, установленном федеральным законодательством.

Муниципальная служба прекращается при увольнении муниципального служащего, в том числе в связи с выходом на пенсию.

Помимо оснований для расторжения трудового договора, предусмотренных Трудовым кодексом РФ, трудовой договор с муниципальным служащим может быть также расторгнут по инициативе представителя нанимателя (работодателя) в случае:

- 1) достижения предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы;
- 2) несоблюдения ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой и установленных федеральным законом;
- 3) применения административного наказания в виде дисквалификации.

Возможно продление срока нахождения на муниципальной службе служащих, достигших предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы. Однократное продление срока нахождения служащего на муниципальной службе допускается не более чем на один год.

РАЗДЕЛ 5

КОМПЕТЕНЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

ГЛАВА 13. ПОНЯТИЕ И СТРУКТУРА КОМПЕТЕНЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

13.1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА КОМПЕТЕНЦИИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Компетенция (лат. *competentia*, от *competo* — добиваюсь, соответствую, подхожу; ведение, способность, принадлежность по праву) — совокупность полномочий, прав и обязанностей государственного органа, должностного лица, органа местного самоуправления¹. Тем самым этот термин имеет два прочно вошедших в обиход значения: а) круг вопросов, в которых данное лицо или лица обладают познаниями («ведать что-то»), и б) круг полномочий (прав и обязанностей — «ведать чем-то»).

Российский государствовед Л. А. Велихов подчеркивал, что термин «муниципальная компетенция» можно понимать в широком и узком смысле. В первом случае в нее входят все права и обязанности городских самоуправлений и вообще весь установленный круг деятельности последних; во втором случае под компетенцией подразумевается круг ведения, разрешенного

¹ См.: Юридическая энциклопедия. М.: Юристъ, 2001. С. 436.

представителям городского населения свободно и факультативно, причем как специально предоставленные городскому самоуправлению юридические права, так и принудительно возложенные на них обязанности¹.

Проблема компетенции в целом выходит за рамки конкретных вопросов в различных областях хозяйственного и социально-культурного строительства. В компетенции местного самоуправления интегрируются многие сложные и важные проблемы российской государственности. В ней находят выражение реальное соотношение центра и мест в нашем государстве, объем децентрализованных функций государственного руководства.

Правовая регламентация компетенции тесно связана с задачей повышения эффективности муниципального управления, поскольку для успешного осуществления местным самоуправлением своих функций особое значение имеет четкое установление муниципальных полномочий.

Компетенция имеет и особое социально-политическое значение. Поскольку речь идет об объеме решаемых органами местного самоуправления задач, то тем самым границы компетенции этих органов определяют в некоторой степени и уровень ответственности местного самоуправления за эффективное решение возложенных на них вопросов местного значения. Таким образом, компетенция местного самоуправления концентрирует вопросы не только местного значения, но и развития российской государственности.

Применительно к анализу компетенции городского самоуправления Л. А. Велихов отмечал, что *объем компетенции*, прав и обязанностей местного самоуправления обычно определяется: 1) действующим законодательством; 2) обычным правом, если законы почему-либо формально не предусматривают полномочия в той или иной отрасли городского хозяйства; 3) инициативой муниципальных органов, если в действующем законодательстве не содержится прямого запрещения городскому управлению заниматься каким-либо кругом дел².

¹ См.: Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. М.; Л., 1928. С. 138.

² См.: Велихов Л. А. Указ. соч. С. 18.

В современных условиях *основной объем компетенции*, прав и обязанностей местного самоуправления определяется действующим законодательством и лишь в небольшой степени может быть дополнен собственной инициативой органов местного самоуправления, но в пределах законодательных дозволений.

Оптимальное определение объема компетенции местного самоуправления во многом зависит от *обеспеченности компетенции необходимыми экономическими и финансовыми ресурсами*, имеющимися в распоряжении местного самоуправления. Основой современного подхода к правовому закреплению объема компетенции местного самоуправления должно быть определение соразмерности, достаточности имеющихся в муниципальном образовании ресурсов для обеспечения решения отнесенных к его ведению вопросов местного значения.

Такой подход характерен и для правового регулирования местного самоуправления, в частности, в странах Западной Европы. Европейская хартия местного самоуправления содержит положение о том, что финансовые ресурсы местного самоуправления должны быть соразмерны закрепленным законом полномочиям, что «органы местного самоуправления имеют право в рамках национальной экономической политики на обладание достаточными собственными финансовыми средствами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций» и что «финансовые системы, на которых основываются средства местных органов самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими, чтобы следовать, насколько это реально возможно, за изменением издержек, возникающих при осуществлении компетенции местных органов»¹.

Конституционное признание и гарантированность государством местного самоуправления, наделение, а точнее, установление законом основных полномочий органов местного самоуправления предполагают определенные обязательства со стороны государства по созданию необходимых

¹ СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

экономических, финансовых и правовых условий реализации компетенции. К числу таких условий и относится достаточная обеспеченность компетенции органов местного самоуправления необходимыми собственными и привлеченными в соответствии с законом дополнительными материальными и финансовыми ресурсами.

По внутреннему содержанию «дела местного значения» — это категория прежде всего социально-экономическая, но, будучи закреплёнными законодательно, дела местного значения признаются государством юридически и приобретают государственно-правовой смысл.

Основу правового регулирования компетенции местного самоуправления составляют конституционные положения о том, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (ст. 130 Конституции РФ), что органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, вводят местные налоги и сборы, решают иные вопросы местного значения, а также в соответствии с федеральным законом обеспечивают в пределах своей компетенции доступность медицинской помощи. Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями при условии передачи необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству (ст. 132).

Анализ современного законодательства о местном самоуправлении позволяет выделить различные *способы установления компетенции*.

Компетенция часто устанавливается методом *перечисления функций и конкретных полномочий* органов местного самоуправления. Достоинства такого метода — точность и определенность, но он имеет и существенные недостатки: если при подготовке закона либо положения или другого нормативного правового акта не будет указана какая-либо функция, конкретное полномочие, то или частично «стопорится» управление в данной сфере, или орган начинает действовать

без соответствующей правовой основы и возникают сомнения, законно ли он действует. К тому же при использовании метода перечисления нередко вперемежку с широкими, важными полномочиями формулируются и мелкие. Результатом является чрезмерное дробление прав и мелочная регламентация деятельности муниципальных органов.

Впервые такой метод определения компетенции органов местного самоуправления был использован в Законе РФ от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в Российской Федерации». В ст. 49–78 Закона подробно перечислялись полномочия в различных областях и сферах деятельности, отнесенных к ведению соответственно представительных органов и местной администрации сельского, поселкового, районного, городского и районного в городе территориальных уровней местного самоуправления. Перечни вопросов местного значения муниципальных образований и полномочия органов местного самоуправления закрепил и Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ст. 14, 15, 16, 16.2, 17).

В некоторых случаях используется метод закрепления *принципов определения компетенции* органов местного самоуправления. В частности, такой метод был использован также в Законе РФ от 6 июля 1991 г. В ст. 7 Закона к их числу были отнесены:

- *принцип* наделения органов местного самоуправления собственной компетенцией;
- *принцип* невозможности изменения компетенции иначе как законом;
- *принцип* возможности договорного способа передачи полномочий одних местных Советов другим;
- *принцип* недопущения самостоятельного принятия органами местного самоуправления к своему рассмотрению вопросов, отнесенных к компетенции органов государственной власти и других органов местного самоуправления;
- *принцип* недопущения самостоятельного принятия органами государственной власти к своему рассмотрению вопросов, отнесенных к компетенции органов местного самоуправления, за исключением случаев,

предусмотренных законом в интересах обеспечения государственной и общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья населения, защиты прав и свобод граждан, принцип законности деятельности органов местного самоуправления при решении вопросов, относящихся к их компетенции.

Важные положения, касающиеся принципов определения компетенции органов местного самоуправления, закреплены в ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления:

- 1) основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются конституцией и законами. Однако это не исключает предоставления органам местного самоуправления в соответствии с законом отдельных конкретных полномочий;
- 2) органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для осуществления собственных инициатив по любому вопросу, который не исключен из их компетенции и не отнесен к компетенции другого органа власти;
- 3) осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. Предоставление каких-либо из этих полномочий иному органу власти должно производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии;
- 4) предоставляемые органам местного самоуправления полномочия должны быть, как правило, полными и исключительными. Они могут быть поставлены под сомнение или ограничены иным органом власти, центральным или региональным, только в пределах, установленных законом;
- 5) при делегировании полномочий центральными или региональными органами органы местного самоуправления должны, насколько это возможно, обладать свободой адаптировать их осуществление к местным условиям.

К принципам правового регулирования полномочий органов местного самоуправления Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ст. 18) отнес следующие:

- перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в настоящий Федеральный закон;
- финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации). В случаях и порядке, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, указанные обязательства могут дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета, федеральных государственных внебюджетных фондов и бюджетов субъектов Российской Федерации;
- федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации не могут содержать положений, определяющих объем расходов за счет средств местных бюджетов.

В науке и практике многих зарубежных государств, как известно, применяется принцип *«ultra vires»*, согласно которому местные органы *вправе делать лишь то, что им прямо предписано или разрешено законом*. В Российской Федерации при определении компетенции местных органов самоуправления в одних случаях применяется принцип *«ultra vires»*, а в других — за ними сохраняется право делать все, что законом прямо не запрещено. Причем первый метод имеет более широкую сферу действия. Так, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ в ст. 14, 15, 16 закрепляет закрытый перечень вопросов местного значения, отнесенных к ведению соответственно сельских и городских поселений, муниципальных районов, муниципальных и городских округов. Причем перечень этих вопросов не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в данный Федеральный закон (ст. 18).

Определяя компетенцию органов местного самоуправления, наше законодательство иногда делает это не в прямой форме, а путем установления правила: *данный орган решает все те вопросы определенной категории, решение которых прямо не отнесено к компетенции других органов*. Но чтобы в подобных случаях определить, что же конкретно отнесено к компетенции данного органа, нужно, как правило, изучить законодательные и иные нормативные акты о компетенции других органов, что весьма затруднительно. Поэтому такой способ очерчивания компетенции не очень удобен с практической точки зрения. Во всяком случае подобные формулировки должны дополняться более конкретными предписаниями.

Например, в ч. 2 ст. 14.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ установлено, что органы местного самоуправления поселения вправе решать *иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации*. Аналогичное положение закреплено в ч. 2 ст. 15.1 применительно к органам местного самоуправления муниципального района, а также в ч. 2 ст. 16.1 применительно к органам местного самоуправления муниципального округа и городского округа.

Такое дополнение, несомненно, способствует развитию инициативы органов местного самоуправления, но его реализация требует, чтобы работники этих органов хорошо знали не только свою компетенцию по *иным* вопросам, но и компетенцию органов местного самоуправления других муниципальных образований, а также компетенцию органов государственной власти. В этом неудобство данного метода. Кроме того, Закон обусловил возможность решения органами местного самоуправления *иных* вопросов только за счет собственных доходов местных бюджетов (за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации).

Иногда компетенция определяется путем указания *категории дел и формулировки о том, что все они относятся к ведению данного органа, «если иное не предусмотрено законом»*.

Так, закрепляя в ст. 17 полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ указал, что устанавливать тарифы на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, органы местного самоуправления вправе, *если иное не предусмотрено федеральными законами*. Определяя порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (ст. 19), Закон уточняет, что передаваемые отдельные государственные полномочия осуществляются органами местного самоуправления муниципальных районов, муниципальных и городских округов, *если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации*.

Нередко применяется и следующая конструкция: *решение вопросов местного значения отнесено к компетенции органов местного самоуправления одного уровня, но они вправе передавать эти вопросы на решение органов местного самоуправления иного территориального уровня*. Так, в соответствии со ст. 15 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района. Органы местного самоуправления муниципального района также вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, о передаче им осуществления части своих полномочий за счет субвенций, предоставляемых из бюджета муниципального района в бюджеты соответствующих поселений.

Указанные соглашения должны заключаться на определенный срок, содержать положения, устанавливающие основания и порядок прекращения их действия, в том числе досрочного, порядок определения ежегодного объема субвенций, необходимых для осуществления передаваемых

полномочий, а также предусматривать финансовые санкции за неисполнение соглашений.

В случаях, установленных федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Федерации. Перераспределение полномочий допускается на срок полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации. Такие законы субъекта Российской Федерации вступают в силу с начала очередного финансового года. Не допускается отнесение к полномочиям органов государственной власти субъекта Федерации полномочий органов местного самоуправления в сферах управления муниципальной собственностью, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления охраны общественного порядка, установления структуры органов местного самоуправления, изменения границ территории муниципального образования, а также полномочий, предусмотренных п. 1, 2, 7, 8 ч. 1 ст. 17 и ч. 10 ст. 35 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

Компетенция есть категория юридическая. В содержании понятия компетенции органов местного самоуправления можно выделить *три аспекта*: во-первых, понимание компетенции как юридической характеристики *содержания деятельности органов* местного самоуправления; во-вторых, включение в качестве обязательного элемента состава компетенции *полномочий* соответствующего органа (т. е. *совокупности его прав и обязанностей по решению вопросов местного значения*); в-третьих, отнесение к содержанию компетенции *предметов ведения* (юридического обозначения тех общественных отношений, вопросов местного значения, отраслей и сфер деятельности, правовое регулирование или решение которых осуществляется органами местного самоуправления)¹.

¹ См. об этом: Кутафин О. Е., Шеремет К. Ф. Компетенция местных Советов. М., 1982. С. 27–30.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ в ст. 17 закрепил *перечень полномочий* органов местного самоуправления муниципальных образований по решению вопросов местного значения, к которым, в частности, относятся:

- принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов;
- установление официальных символов муниципального образования;
- создание муниципальных предприятий и учреждений, финансовое обеспечение деятельности муниципальных казенных учреждений и выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями, осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд;
- установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, и выполняемые ими работы, если иное не предусмотрено федеральными законами;
- полномочия по организации теплоснабжения, предусмотренные Федеральным законом «О теплоснабжении»;
- полномочия в сфере водоснабжения и водоотведения, предусмотренные Федеральным законом «О водоснабжении и водоотведении»;
- полномочия в сфере стратегического планирования, предусмотренные Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»;
- организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;
- учреждение печатного средства массовой информации и (или) сетевого издания для обнародования муниципальных правовых актов, доведения до сведения

жителей муниципального образования официальной информации;

- организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, и предоставление указанных данных органам государственной власти в порядке, установленном Правительством РФ;
- осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с настоящим Федеральным законом;
- иные полномочия в соответствии с федеральным законом, уставами муниципальных образований.

Установленные федеральным законом полномочия осуществляются органами местного самоуправления муниципальных образований самостоятельно.

Подчиненность органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления одного муниципального образования органу местного самоуправления или должностному лицу местного самоуправления другого муниципального образования не допускается.

Таким образом, компетенция представляет собой правовое средство (форму) общественного разделения между органами местного самоуправления управленческой, организационной и иной деятельности по решению вопросов местного значения, обеспечению жизнедеятельности населения на территории муниципального образования. От правильного определения компетенции органов местного самоуправления во многом зависят четкость и слаженность в их работе, эффективность использования материально-финансовых, правовых, организационных и иных средств.

К предметам ведения органов местного самоуправления относятся вопросы:

- а) местного значения, решение которых отнесено законом к ведению органов местного самоуправления, они наделяются для этого собственными полномочиями;
- б) касающиеся реализации отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного само-

управления муниципальных образований (кроме органов поселений, которым указанные полномочия передаются только в установленных законом случаях) федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации;

- в) не отнесенные к вопросам местного значения, не являющиеся отдельными государственными полномочиями, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (решение этих вопросов осуществляется только за счет собственных доходов местных бюджетов).

Исходя из объема и характера вопросов местного значения, отнесенных к ведению муниципальных образований и решаемых органами местного самоуправления, различаются органы местного самоуправления *общей компетенции* и органы *специальной компетенции*.

К *органам общей компетенции* относятся представительный орган и местная администрация муниципального образования. Так, анализ содержания исключительной компетенции представительного органа муниципального образования, закрепленной в ч. 10 ст. 35 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, позволяет сделать вывод о том, что это *наиболее важные полномочия в самых разнообразных сферах муниципальной деятельности*. Местная администрация — исполнительно-распорядительный орган муниципального образования наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению широкого круга вопросов местного значения, а в установленных законом случаях и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных законом органам местного самоуправления.

К *органам специальной компетенции* относятся органы местного самоуправления, осуществляющие решение вопросов местного значения в конкретных отраслях и сферах

местной жизни. Это, в частности, *контрольно-счетный орган* муниципального образования, осуществляющий контроль за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта бюджета, отчета об исполнении местного бюджета, а также контроль за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью; *отраслевые и функциональные органы* местной администрации (главные управления, управления, отделы образования, культуры, здравоохранения, финансов, жилищно-коммунального хозяйства, строительства и архитектуры; комитеты по экономике, управлению муниципальным имуществом и др.).

Таким образом, под компетенцией органов местного самоуправления следует понимать закрепленные Конституцией РФ, законодательными и иными нормативными правовыми актами, уставом муниципального образования и обеспеченные необходимыми экономическими и финансовыми ресурсами предметы ведения (вопросы местного значения, обусловленные задачами и целями местного самоуправления) и полномочия (права и обязанности) органов местного самоуправления по решению этих вопросов на территории муниципального образования.

13.2. ВОПРОСЫ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Закрепление за органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения является одним из важнейших способов правового регулирования общественных отношений и осуществления компетенции местного самоуправления на территории муниципального образования. От того, насколько полно закрепляются в нормативных правовых актах права, обязанности и ответственность органов местного самоуправления, во многом зависит эффективность их деятельности.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ установил, что вопросы местного значения — это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения

муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией РФ и данным Федеральным законом осуществляются населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно. В гл. 3 «Вопросы местного значения» закреплены подробные перечни вопросов местного значения городского, сельского поселения (ст. 14), муниципального района (ст. 15), муниципального, городского округа (ст. 16), внутригородского района (ст. 16.2); права органов местного самоуправления каждого из этих видов муниципальных образований, включая городской округ с внутригородским делением, на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения этих муниципальных образований (ст. 14.1, 15.1, 16.1); перечень основных полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения (ст. 17), а также принципы правового регулирования полномочий органов местного самоуправления (ст. 18).

Обобщенно можно выделить четыре группы вопросов местного значения.

Во-первых, управление объектами, находящимися на территории муниципального образования и имеющими экономическое и хозяйственно-бытовое назначение.

Во-вторых, управление объектами социально-культурного назначения.

В-третьих, планирование социально-экономического развития муниципального образования.

В-четвертых, обеспечение и защита прав и свобод человека и гражданина, охрана общественного порядка, окружающей среды.

1. *В области управления объектами, находящимися на территории муниципального образования и имеющими для нее экономическое и хозяйственно-бытовое назначение, в соответствии с требованиями Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ к компетенции поселений и городских округов (вопросы местного значения муниципальных районов установлены законом в ст. 15 с учетом межпоселенческого характера этих вопросов)*

отнесены, в частности, такие близкие по характеру вопросы местного значения, как:

- составление и рассмотрение проекта бюджета, утверждение и исполнение бюджета муниципального образования, осуществление контроля за исполнением бюджета, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета;
- установление, изменение и отмена местных налогов и сборов;
- владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- организация в границах муниципальных образований электро- и газоснабжения;
- дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах муниципального образования;
- создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах муниципального образования;
- обеспечение малоимущих граждан, проживающих в муниципальном образовании и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства;
- организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;
- создание условий для обеспечения жителей муниципального образования услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;
- организация библиотечного обслуживания населения;
- присвоение адресов объектам адресации, изменение, аннулирование адресов, присвоение наименований элементам улично-дорожной сети в пределах полномочий.

2. *В области управления объектами социально-культурного назначения* к компетенции указанных муниципальных образований отнесены, в частности, вопросы:

- создания условий для организации досуга и обеспечения жителей муниципального образования услугами организаций культуры;
- сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных в границах муниципального образования;
- организации библиотечного обслуживания населения;
- обеспечения условий для развития на территории муниципального образования физической культуры, школьного спорта и массового спорта;
- создания условий для развития местного традиционного народного художественного творчества;
- организации и проведения мероприятий по работе с детьми и молодежью в муниципальном образовании.

3. *В области планирования социально-экономического развития муниципальных образований* к компетенции органов местного самоуправления отнесены, в частности, вопросы:

- стратегического планирования развития муниципального образования;
- утверждения генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки (утверждение схем территориального планирования муниципального района), утверждения подготовленной на основе генеральных планов поселения (схемы территориального планирования муниципального района) документации по планировке территории;
- выдачи разрешений на строительство (за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами), разрешений на ввод в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкцию объектов

- капитального строительства, расположенных на территории поселения;
 - утверждения местных нормативов градостроительного проектирования поселений; резервирования и изъятия земельных участков в границах муниципального образования для муниципальных нужд.
4. *В области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, охраны общественного порядка, окружающей среды* к вопросам местного значения отнесены, в частности, вопросы:
- участия в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах муниципальных образований;
 - участия в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах муниципального образования;
 - обеспечения первичных мер пожарной безопасности в границах муниципального образования;
 - организации и осуществления мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории муниципального образования от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
 - создания, содержания и организации деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения;
 - создания условий и осуществления мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, сохранение, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории муниципального образования, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов;
 - создания условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка;
 - осуществления мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;

РАЗДЕЛ 5. КОМПЕТЕНЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

- осуществления муниципального лесного контроля и надзора;
- создания, развития и обеспечения охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории муниципального образования;
- организации благоустройства и озеленения территории поселения и городского округа, использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах муниципального образования.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ выделяет ряд вопросов, входящих в компетенцию только муниципальных районов, муниципальных и городских округов. В частности, среди них:

- организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях, за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных образовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами;
- организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях (за исключением дополнительного образования детей, финансовое обеспечение которого осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации в учреждениях регионального значения);
- создание условий для оказания на территории муниципального района, муниципального и городского округа медицинской помощи населению (за исключением территорий поселений, включенных в утвержденный

Правительством РФ перечень территорий, население которых обеспечивается медицинской помощью в медицинских учреждениях, подведомственных федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по медико-санитарному обеспечению населения отдельных территорий) в соответствии с территориальной программой государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи.

В соответствии с положениями п. 3, 4 ст. 15 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ к компетенции органов местного самоуправления муниципального района отнесены:

- обладание всеми правами и полномочиями органов местного самоуправления поселения на межселенных территориях и в сельских населенных пунктах, не являющихся муниципальными образованиями, в том числе полномочиями по установлению, изменению и отмене местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;
- право заключать соглашения с органами местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, о передаче им осуществления части своих полномочий за счет субвенций, предоставляемых из бюджета муниципального района в бюджеты соответствующих поселений. Соглашения должны заключаться на определенный срок, содержать положения, устанавливающие основания и порядок прекращения их действия, в том числе досрочного, порядок определения ежегодного объема субвенций, необходимых для осуществления передаваемых полномочий, а также предусматривать финансовые санкции за неисполнение соглашений.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ закрепляет также права органов местного самоуправления муниципальных образований на решение вопросов, не отнесенных

к вопросам местного значения. Так, органы местного самоуправления поселения, муниципального района, городского округа, в частности, имеют право на:

- создание музеев муниципального образования;
- участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству;
- создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий на территории муниципального образования;
- оказание содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации и реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений на территории муниципального образования и др.

Органы местного самоуправления муниципальных образований вправе решать вопросы, не отнесенные к вопросам местного значения, участвовать в осуществлении иных государственных полномочий, не переданных им в соответствии с законом, если это участие предусмотрено федеральными законами, а также решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, только за счет собственных доходов местных бюджетов (за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации).

Исходя из значительного совпадения вопросов местного значения различных муниципальных образований, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ст. 17) закрепляет единые для органов местного самоуправления поселений, муниципальных районов, муниципальных округов, городских округов, городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов *полномочия* по решению вопросов местного значения.

Органы местного самоуправления поселений, муниципальных округов, городских округов с внутригородским делением, внутригородских районов в соответствии

с уставами муниципальных образований вправе принимать решение о привлечении граждан к выполнению на добровольной основе социально значимых для данных муниципальных образований работ (в том числе дежурств) в целях решения установленных законом отдельных вопросов местного значения.

К социально значимым работам могут быть отнесены только работы, не требующие специальной профессиональной подготовки. К выполнению таких работ могут привлекаться совершеннолетние трудоспособные жители поселений и городских округов в свободное от основной работы или учебы время на безвозмездной основе не более чем один раз в три месяца. При этом продолжительность социально значимых работ не может составлять более четырех часов подряд.

Накопленный в нашей стране опыт становления местного самоуправления показал необходимость выработки механизмов объективированной оценки деятельности органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, реализации отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления в установленном законом порядке, решению иных вопросов и осуществлению других полномочий, предусмотренных Законом. В связи с этим Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ст. 18.1) установил, что в порядке, определяемом Президентом РФ, утверждается перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Указом Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 утвержден перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов.

Главы местных администраций городских округов и муниципальных районов ежегодно до 1 мая представляют в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, в границах которого расположен городской округ или муниципальный район, доклады о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления этих

муниципальных образований за отчетный год и их планируемых значениях на 3-летний период. Указанные доклады размещаются на официальном сайте соответственно городского округа или муниципального района в сети Интернет, а в случае его отсутствия — на официальном сайте субъекта Российской Федерации, в границах которого расположен городской округ или муниципальный район.

За счет бюджета субъекта Российской Федерации нормативными правовыми актами высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) может быть предусмотрено выделение муниципальным образованиям грантов в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей.

13.3. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ В СТРУКТУРЕ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Принцип передачи властных полномочий рассматривается как соответствие данного уровня власти определенному уровню ответственности. Любая функция, которая может быть эффективно выполнена на более низком уровне, должна быть передана на этот уровень. Самое большое распространение практика делегирования государственных полномочий органам местного самоуправления получила в Швеции, Нидерландах, Германии, Испании. Во Франции благодаря реформе 80-х годов XX в. произошла трансформация в направлении большей децентрализации власти.

Передача отдельных государственных полномочий на уровень местного самоуправления позволяет решить ряд актуальных задач:

- содействие децентрализации государственной власти, развитию самоуправленческих начал в жизни общества;
- обеспечение участия народа в осуществлении властных полномочий;

- повышение эффективного реагирования на разнообразные интересы и устремления местных сообществ, отдельных граждан;
- осуществление более качественного и компетентного руководства социальными процессами, процессами принятия и осуществления административных решений, реализации задач местного значения;
- создание в лице делегированных полномочий рычагов более гибкого и плодотворного реагирования на требования, формулируемые характером переходного этапа в стране.

С принятием Конституции РФ возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями получила конституционное основание (ст. 132). При этом к важным условиям наделения указанными полномочиями Конституция относит передачу для их осуществления необходимых материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Наделение отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления может осуществляться с учетом определенных *принципов*, к которым можно отнести целесообразность и законность, материально-финансовую обеспеченность, социально-экономическую обоснованность, реальность и гласность выполнения переданных полномочий, подконтрольность государству реализации переданных полномочий.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ст. 19–21) определил понятие и закрепил *порядок наделения* органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. *Отдельными государственными полномочиями, передаваемыми органам местного самоуправления, признаются полномочия, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации по вопросам, не отнесенным Федеральным законом к вопросам местного значения.*

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации

осуществляется федеральными законами; отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации — законами субъектов Российской Федерации. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации допускается наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями законами субъектов Российской Федерации, если это не противоречит федеральным законам.

Отдельные государственные полномочия осуществляются органами местного самоуправления муниципальных районов и органами местного самоуправления муниципальных, городских округов, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения (см. ст. 4 Закона города Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве»)¹, если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации.

Отдельные государственные полномочия могут передаваться органам местного самоуправления на неограниченный срок либо, если данные полномочия имеют определенный срок действия, на срок действия этих полномочий.

Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов. Органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в соответствии с уставом муниципального образования.

В законе о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, должны содержаться:

- 1) вид или наименование муниципального образования, органы местного самоуправления которого наделяются соответствующими полномочиями;

¹ Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2002. № 23.

- 2) перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления, а также прав и обязанностей органов государственной власти при осуществлении соответствующих полномочий;
- 3) способ (методика) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации для осуществления соответствующих полномочий, включая федеральные или региональные государственные минимальные социальные стандарты;
- 4) перечень подлежащих передаче в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность материальных средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, или порядок определения данного перечня;
- 5) порядок отчетности органов местного самоуправления об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий;
- 6) порядок осуществления органами государственной власти контроля за осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, и наименования органов, осуществляющих указанный контроль;
- 7) условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

Кроме того, закон субъекта Российской Федерации о наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Российской Федерации, переданными для осуществления органам государственной власти субъекта Федерации, должен содержать:

- права и обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти), связанные с осуществлением органами местного самоуправления переданных государственных полномочий

Российской Федерации, аналогичные правам и обязанностям федеральных органов исполнительной власти, предусмотренным федеральным законом о передаче осуществления указанных полномочий органам государственной власти субъектов Российской Федерации и связанным с осуществлением переданных полномочий, в случае, если закрепление таких прав и обязанностей не противоречит федеральным законам;

- права и обязанности органов местного самоуправления, связанные с осуществлением переданных им государственных полномочий Российской Федерации, аналогичные правам и обязанностям высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти), предусмотренным федеральным законом о передаче осуществления указанных полномочий органам государственной власти субъектов Российской Федерации и связанным с осуществлением переданных полномочий, в случае, если закрепление таких прав и обязанностей не противоречит федеральным законам.

Положения законов о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями вводятся в действие ежегодно соответственно федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год при условии, что этими законами предусмотрено предоставление субвенций на осуществление указанных полномочий.

Законы могут содержать также положения, предусматривающие обязанность органов местного самоуправления использовать по определенному назначению передаваемые в муниципальную собственность материальные объекты, необходимые для осуществления соответствующих полномочий.

Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, в пределах своей компетенции *по вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий* вправе

издавать обязательные для исполнения нормативные правовые акты и осуществлять контроль за их исполнением.

Органы местного самоуправления вправе отказаться от исполнения переданных полномочий, если в судебном порядке будет установлено несоответствие федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, предусматривающих наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, требованиям о порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (ст. 19 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ).

Органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

Федеральные законы, закрепляющие право органов местного самоуправления участвовать в осуществлении государственных полномочий, не переданных им в соответствии со ст. 19 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, могут содержать положения, предусматривающие:

- 1) порядок согласования участия органов местного самоуправления в осуществлении указанных полномочий;
- 2) возможность и пределы правового регулирования органами государственной власти указанных полномочий.

Органы местного самоуправления участвуют в осуществлении государственных полномочий, не переданных им в соответствии с порядком, установленным ст. 19 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, в случае принятия представительным органом муниципального образования решения о реализации права на участие в осуществлении указанных полномочий. Это дает основание органам местного самоуправления осуществлять расходы за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) на осуществление указанных государственных полномочий, не переданных им в установленном порядке, если возможность осуществления таких

расходов предусмотрена федеральными законами. Финансирование полномочий, не переданных органам местного самоуправления в установленном порядке, не является обязанностью муниципального образования, осуществляется при наличии возможности и не является основанием для выделения дополнительных средств из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Органы местного самоуправления вправе устанавливать за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан независимо от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

Органы государственной власти осуществляют контроль за реализацией органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны в соответствии Законом предоставлять уполномоченным государственным органам документы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий. В случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий уполномоченные государственные органы вправе давать письменные предписания по устранению таких нарушений, обязательные для исполнения органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления. Указанные предписания могут быть обжалованы в судебном порядке.

РАЗДЕЛ 6

ГАРАНТИИ

И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

В МУНИЦИПАЛЬНОМ ПРАВЕ

ГЛАВА 14. ГАРАНТИИ И ЗАЩИТА

ПРАВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

14.1. ПОНЯТИЕ И СИСТЕМА

ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГАРАНТИЙ МЕСТНОГО

САМОУПРАВЛЕНИЯ

Под гарантиями понимаются созданные государством необходимые условия и средства, которые позволяют обеспечить реализацию и всестороннюю охрану прав населения на осуществление местного самоуправления, осуществление своих полномочий органами муниципальных образований и должностными лицами местного самоуправления по решению вопросов местного значения и реализации отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления в установленном законом порядке, а также предпосылки для поступательного развития местного самоуправления.

Функционирование местного самоуправления и эффективность реализации его целей и задач во многом зависят от того, какие созданы для этого условия, насколько полно обеспечены необходимыми ресурсами все формы самоорганизации населения на территории муниципального образования, действенны ли механизмы защиты

прав местного самоуправления, т. е. в достаточной ли степени гарантирован конституционно-правовой статус местного самоуправления.

Закрепляемые нормами конституционного права и муниципального права гарантии местного самоуправления образуют систему и охватывают всю совокупность условий и средств, обеспечивающих реализацию и защиту прав местного самоуправления. Система гарантий включает прежде всего *общие гарантии* (экономические, политические, идеологические и др.) и *специальные* (собственно *юридические*) *гарантии*.

Реализация прав населения на осуществление местного самоуправления, разнообразная деятельность органов местного самоуправления происходят не изолированно, а в определенных социально-экономических, политических условиях, при определенном правовом режиме регулирования местного самоуправления, которые могут оказывать как ускоряющее, так и сдерживающее влияние на процесс развития местного самоуправления.

В качестве *общих гарантий* прав местного самоуправления можно рассматривать те экономические, политические отношения, духовные устои и ценности общества, которые служат предпосылками стимулирования развития местного самоуправления, создают реальные возможности для наиболее полной реализации населением, представительными, исполнительно-распорядительными и иными органами и должностными лицами муниципальных образований полномочий местного самоуправления.

Экономическими гарантиями прав местного самоуправления являются сложившиеся в нашей стране единство экономического пространства, поддержка конкуренции, свобода труда, предпринимательской и иной экономической деятельности, многообразие и равноправие форм собственности, включая и муниципальную собственность, их равная правовая защита, обеспечивающие формирование устойчивой материально-финансовой базы местного самоуправления.

Политическими гарантиями прав местного самоуправления являются закрепленные Конституцией РФ народо-властие, реализуемое в формах прямой и представительной

демократии, суверенитет российского государства, определяющий самостоятельность и адекватность государственной политики в области местного самоуправления современным требованиям, единство основанной на принципе разделения властей системы государственной власти, признание и гарантированность местного самоуправления в Российской Федерации, а также полнота и гарантированность основных прав и свобод человека и гражданина.

Духовными и идеологическими гарантиями прав местного самоуправления являются сложившиеся в российском обществе системы идеологических общественных отношений, духовных и культурных ценностей, составной частью которых можно считать идеологию и ценностные качества самого местного самоуправления, как весьма удачной формы территориального единения граждан на основе их общих интересов, исторических, культурных, национальных, а также местных традиций и обычаев, организации жизнедеятельности населения на началах самоорганизации, самодеятельности и самоответственности.

Более полной реализации прав местного самоуправления способствуют развивающаяся правовая система, растущий уровень правосознания в обществе, нравственная ориентация человека на созидательную деятельность, признание государством прав и свобод человека и гражданина, включая право граждан на осуществление местного самоуправления, непосредственно действующими, определяющими смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, органов местного самоуправления.

Необходимость в *специальных гарантиях* реализации прав муниципальных образований обусловлена тем, что регламентирующие эти права конституционные нормы обладают высокой степенью обобщенности, и поэтому большинство основных прав не может быть реализовано без соответствующей конкретизации в текущем законодательстве.

Местное самоуправление переживает сегодня сложный процесс правового, территориального, организационного, финансово-экономического реформирования, перехода к новому качественному состоянию, в большей степени отвечающему принципам демократического правового государства,

политической, экономической и духовной организации жизни общества, что требует выработки и правового закрепления таких специальных гарантий, которые наиболее полно отвечали бы современным задачам и реальным процессам, происходящим в местном самоуправлении.

Общие и специальные гарантии прав местного самоуправления тесно взаимосвязаны. Общие гарантии являются определяющими по отношению к специальным, обуславливают их содержание. В то же время специальные гарантии представляют собой правовую форму выражения общих гарантий.

Целевое назначение гарантий состоит в том, чтобы обеспечить правовыми средствами:

- организационную и материально-финансовую самостоятельность органов местного самоуправления при решении вопросов местного значения;
- создание благоприятных возможностей для наиболее полной реализации конституционно-правовых полномочий местного самоуправления;
- защиту прав местного самоуправления.

14.2. ГАРАНТИИ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Гарантиями организационной самостоятельности местного самоуправления являются закрепленные Конституцией РФ, законодательством о местном самоуправлении, уставами муниципальных образований организационные основы местного самоуправления, самостоятельно образуемые каждым муниципальным образованием органы местного самоуправления, не входящие в систему органов государственной власти и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, а также правовые принципы определения компетенции органов местного самоуправления.

В числе гарантий организационной самостоятельности местного самоуправления можно выделить:

- 1) *конституционные гарантии организационной обособленности органов местного самоуправления от органов государственной власти.*

Конституция РФ (ст. 3), закрепляя механизм осуществления принадлежащей народу власти самим народом непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления, подчеркивает особое значение органов местного самоуправления как отдельного, самостоятельного уровня в системе народовластия, как одну из основ конституционного строя Российской Федерации. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ).

В советский период местные органы власти выступали звеньями единой системы органов государственной власти, построенной на основе принципов строгой подотчетности и подконтрольности нижестоящих органов власти вышестоящим органам, руководства вышестоящими органами нижестоящих органов. И хотя данная система взаимоотношений формально допускала самостоятельность местных органов в решении вопросов местной жизни, в действительности она исключала свободу их действий из-за жесткой централизации и концентрации государственной власти на вышестоящих уровнях, бюрократизации ее аппарата;

- 2) *гарантии самостоятельного определения населением структуры органов местного самоуправления.*

В соответствии со ст. 131 Конституции РФ структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления в Российской Федерации, установленными федеральным законом. Никто не вправе навязать муниципальным образованиям формирование тех или иных органов, наличие тех или иных выборных должностных лиц, кроме случаев, прямо указанных в законе. Население самостоятельно в выборе конкретных организационных структур, обеспечивающих решение задач местного самоуправления.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ в ст. 34 раскрывает содержание понятия «структура

органов местного самоуправления», подчеркивая при этом, что конкретный перечень органов и выборных должностных лиц местного самоуправления должен быть предусмотрен в уставе муниципального образования. Все они наделяются собственными полномочиями по решению вопросов местного значения;

- 3) *гарантии самостоятельной организации местного самоуправления в муниципальных образованиях.*

Организационная самостоятельность местного самоуправления, его обособление в системе управления обеспечиваются тем, что избрание и назначение должностных лиц местного самоуправления, образование органов местного самоуправления, муниципальная кадровая политика находятся в ведении муниципальных образований.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ устанавливает (ст. 34), что порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования.

Закон допускает возможность временного осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления (ст. 75). Участие органов государственной власти и их должностных лиц в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления возможно только в случаях и порядке, установленных федеральным законом;

- 4) *гарантии организационной самостоятельности местного самоуправления, обеспечиваемые через механизм надзора органов местного самоуправления собственной компетенцией по решению возлагаемых на них задач.*

Для самостоятельного решения вопросов местного значения, а в установленных законом случаях и иных

задач органы местного самоуправления наделяются собственной компетенцией. Федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, регламентирующие вопросы, относящиеся к предметам ведения и полномочиям муниципальных образований, затрагивающие иные вопросы местного самоуправления, не могут противоречить Конституции РФ, Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ и ограничивать гарантированные ими права местного самоуправления.

Установленные законом полномочия органов местного самоуправления осуществляются ими самостоятельно;

- 5) *гарантии организационной самостоятельности местного самоуправления, обеспечиваемые собственной финансово-экономической базой местного самоуправления.*

Организационная самостоятельность местного самоуправления реальна лишь при наличии у муниципальных образований материально-финансовых ресурсов, соразмерных тем функциям и полномочиям, которые законодательство закрепляет за органами местного самоуправления.

Признание и гарантированность государством местного самоуправления предполагают, что государство берет на себя обязанность по созданию необходимых экономических, финансовых и правовых условий и предпосылок для развития местного самоуправления. Реальность и эффективность местного самоуправления определяются прежде всего материально-финансовыми ресурсами, имеющимися в распоряжении местного самоуправления.

Гарантированность местного самоуправления в европейских государствах основана на аналогичном подходе. В частности, Европейская хартия местного самоуправления устанавливает (ст. 9):

- органы местного самоуправления имеют право в рамках национальной политики на достаточные собственные ресурсы, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своей компетенции;

- по меньшей мере часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна иметь источником поступления местные налоги и повинности, размер которых эти органы имеют право устанавливать в рамках закона;
- финансовые системы, на основе которых приобретаются ресурсы, находящиеся в распоряжении органов местного самоуправления, должны быть по своему характеру достаточно разнообразными и эволюционными для того, чтобы позволить этим системам, насколько это возможно на практике, следовать за реальной эволюцией стоимости выполнения функций названных органов;
- защита наиболее слабых в финансовом отношении органов местного самоуправления требует процедур перераспределения финансов или эквивалентных мер для исправления последствий неравного распределения возможных источников финансирования, а также расходов, которые покрываются из этих источников. Такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу действий органов местного самоуправления при осуществлении ими своей компетенции.

Конституция РФ, признавая и гарантируя местное самоуправление, определяет базовые финансово-экономические условия местного самоуправления. Это находит отражение прежде всего в признании и равной правовой защите наряду с другими формами собственности также муниципальной собственности, в праве органов местного самоуправления самостоятельно формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, вводить местные налоги и сборы (ст. 8, 132), получать компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций (ст. 133);

- 6) *гарантии организационной самостоятельности местного самоуправления, обеспечиваемые властным, общеобязательным характером муниципальных правовых актов.*

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ в ст. 43 не только закрепляет систему муниципальных правовых актов, но и устанавливает, что устав муниципального образования и оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, имеют прямое действие и применяются на всей территории муниципального образования.

Иные муниципальные правовые акты не должны противоречить уставу муниципального образования и правовым актам, принятым на местном референдуме (сходе граждан).

Представительный орган муниципального образования по вопросам своего ведения принимает решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования. Акты иных органов и должностных лиц местного самоуправления, принятые в пределах их полномочий, имеют обязательный для исполнения характер для всех, кому они адресованы;

- 7) *гарантии организационной самостоятельности местного самоуправления, обеспечиваемые правом муниципальных образований иметь собственные официальные символы.*

В соответствии с федеральным законодательством и геральдическими правилами муниципальные образования вправе устанавливать собственные официальные символы (гербы, эмблемы, иные символы), отражающие исторические, культурные, социально-экономические, национальные и иные местные традиции.

Официальные символы муниципальных образований и порядок их официального использования устанавливаются уставами муниципальных образований и (или) нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

14.3. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ГАРАНТИИ СУДЕБНОЙ ЗАЩИТЫ ПРАВ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В юридической литературе применительно к обеспечению прав местного самоуправления проводится различие между понятиями «охрана прав» и «защита прав». Под охраной понимаются профилактические меры, осуществляемые государственными органами и органами местного самоуправления по предупреждению нарушений прав муниципальных образований, а также по устранению различных препятствий, мешающих реализации этих прав. Под защитой понимается принудительный (в отношении обязанного лица) способ восстановления и осуществления нарушенного права. Охрана, таким образом, охватывает меры, принимаемые до нарушения прав муниципального образования, а защита — меры, принимаемые после нарушения, для восстановления нарушенного права.

Особое место в системе гарантий, обеспечивающих правовую защиту местного самоуправления, занимают *конституционные гарантии судебной защиты прав местного самоуправления* (ст. 133 Конституции РФ). В правовом государстве правосудие осуществляется только судом, который правомочен объективно и независимо от какого бы то ни было влияния, на основе конституции и закона, а также установленных законом процедур решать споры о нарушенном праве.

Правовая, в том числе судебная, защита нарушенных прав органов местного самоуправления и прав населения на осуществление местного самоуправления включает следующие гарантии:

1. *Гарантии обеспечения исполнения муниципальных правовых актов, принятых органами местного самоуправления.*

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ решения органов местного самоуправления, принятые в пределах их компетенции, обязательны для исполнения всеми расположенными на их территории предприятиями, учреждениями и организациями

независимо от форм собственности, государственными органами, органами местного самоуправления, а также должностными лицами и гражданами.

За неисполнение муниципальных правовых актов Закон предусматривает ответственность граждан, руководителей организаций, должностных лиц органов государственной власти и должностных лиц органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

2. *Гарантии ответственности за ущерб, причиненный в результате неисполнения муниципальных правовых актов.*

Предприятия, учреждения, организации, общественные объединения, их должностные лица, граждане несут перед органами местного самоуправления материальную ответственность, взыскиваемую в судебном порядке, за ущерб, причиненный муниципальному образованию, интересам населения в результате неисполнения решений органов местного самоуправления, принятых в пределах их полномочий.

3. *Гарантии судебного обжалования федеральных и региональных законов и иных нормативных правовых актов по вопросам местного самоуправления.*

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ (ст. 7), если орган местного самоуправления полагает, что федеральный закон или иной нормативный правовой акт Российской Федерации либо соответствующий закон или иной нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации по вопросам организации местного самоуправления и (или) установления прав, обязанностей и ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления не соответствует Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, договорам о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, то этот вопрос разрешается соответствующим судом.

Особая роль в обеспечении и защите прав местного самоуправления принадлежит Конституционному суду РФ, который неоднократно подвергал детальному анализу нормы федеральных законов, положения законов субъектов Российской Федерации, затрагивающие полномочия, иные вопросы правового регулирования организации местного самоуправления на предмет соответствия их Конституции РФ¹.

Право органов местного самоуправления на обращение в Конституционный суд было признано постановлением Конституционного суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П.

4. *Гарантии судебного обжалования муниципальных правовых актов.*

Муниципальные правовые акты могут быть отменены органами и должностными лицами местного самоуправления, принявшими (издавшими) соответствующий муниципальный правовой акт, а также судом. Иски о признании таких актов недействительными подаются в суд или арбитражный суд и рассматриваются в порядке, предусмотренном положениями гл. 25 «Производство по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» Гражданского процессуального кодекса РФ.

Гражданами, органами местного самоуправления, прокурором, уполномоченными федеральным законом органами государственной власти в судебном порядке может быть обжаловано решение о проведении местного референдума, а также принятое на местном референдуме решение.

Решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан (включая и решения схода граждан), решения и действия (бездействие) органов и должностных лиц

¹ Подробнее см.: Бондарь Н. С. Конституционализация социально-экономического развития российской государственности (в контексте решений Конституционного суда РФ). М.: Вектор-Медиа, 2006. С. 138.

местного самоуправления могут быть обжалованы в суд или арбитражный суд в установленном законом порядке.

5. *Гарантии судебной защиты прав граждан и органов местного самоуправления при принятии устава муниципального образования.*

Отказ в государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования, а также нарушение установленных сроков государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав могут быть обжалованы гражданами и органами местного самоуправления в судебном порядке.

6. *Гарантии судебной защиты прав и интересов муниципального образования при временном осуществлении органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления.*

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ст. 75) установил, что решения органов государственной власти субъектов Российской Федерации, принятые по вопросам временного осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления, в том числе по вопросам введения временной финансовой администрации, могут быть обжалованы в судебном порядке. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

7. *Гарантии судебной защиты прав и законных интересов органов и должностных лиц местного самоуправления в случае наступления ответственности перед государством.*

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает на основании решения соответствующего суда в случае нарушения ими Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституции (устава), законов субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования, а также в случае ненадлежащего исполнения указанными органами

и должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий.

Принятые к органам и должностным лицам меры ответственности могут быть обжалованы в судебном порядке.

Закон субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа местного самоуправления может быть обжалован в судебном порядке в течение 10 дней со дня вступления в силу. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

Правовой акт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации) об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации может быть обжалован соответственно главой муниципального образования или главой местной администрации в судебном порядке в течение 10 дней со дня его официального опубликования. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

8. *Гарантии судебной защиты прав граждан на осуществление местного самоуправления и иных прав граждан на территории муниципального образования.*

Гражданин вправе обратиться с иском в суд о восстановлении нарушенных прав на участие в местном самоуправлении в случае, если допускается какое-либо ограничение его прав по политическим убеждениям, расовой и национальной принадлежности, социальному происхождению, полу, должностному или имущественному положению, языку, отношению к религии, принадлежности к общественному объединению.

Действующее законодательство закрепляет право граждан на обращение за судебной защитой при нарушении их прав, в связи с организацией и проведением муниципальных выборов. В случаях если уполномоченный на то орган или должностное лицо местного

самоуправления либо избирательная комиссия муниципального образования не назначит в установленный срок выборы депутатов или выборных должностных лиц, то выборы по заявлениям избирателей, избирательных объединений, органов государственной власти, органов местного самоуправления, прокурора назначаются соответствующим судом. Судом рассматриваются жалобы в ходе выборов на отказ избирательной комиссии включить гражданина в список для голосования и в других случаях.

В случаях, прямо предусмотренных законом, органы местного самоуправления вправе обращаться в суд за защитой прав жителей муниципального образования. Например, в соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 1992 г. (в ред. от 21 декабря 2004 г.) «О защите прав потребителей» органы местного самоуправления в целях защиты прав потребителей обращаются в суды с исками о признании противоправными действий продавца и прекращении таких действий.

Гарантии местного самоуправления имеют комплексный характер и разностороннее проявление. Они являются одним из важнейших факторов повышения эффективности местного самоуправления, раскрытия местным самоуправлением всех своих демократических качеств в процессе организации жизни населения в муниципальных образованиях на началах самостоятельности, инициативы и самоответственности. Важно, чтобы как общие, так и специальные гарантии на практике обеспечивали действенное функционирование и защиту всех институтов и проявлений местного самоуправления.

ГЛАВА 15. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ; КОНТРОЛЬ И НАДЗОР ЗА ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

15.1. ПОНЯТИЕ И ОСНОВАНИЯ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Современная концепция демократии, а местное самоуправление является важной частью демократического устройства государства, предполагает, в частности, наличие действенных механизмов ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления за осуществление закрепленных Конституцией РФ, действующим законодательством, уставом муниципального образования полномочий местного самоуправления.

Законодательное закрепление механизмов ответственности и их реализация в муниципальных правоотношениях повышают эффективность функционирования институтов местного самоуправления.

Во-первых, обеспечивается ответственное взаимодействие органов местного самоуправления и их должностных лиц с населением. Тем самым создается в корне отличная от административно-командного управления модель отношений в публичном территориальном сообществе.

Во-вторых, создаются предпосылки для самоорганизации жителей, решения населением вопросов местной жизни *под свою ответственность*.

В-третьих, обеспечение принципа самостоятельности местного самоуправления не перерастает в бесконтрольность и безответственность органов муниципального образования.

Для современной России особую актуальность приобретает проблема ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления за неукоснительное соблюдение требований закона. Решению этой проблемы способствуют установленная законом система контроля и механизмы

ответственности за противоправные действия (бездействие) должностных лиц и органов местного самоуправления.

Наиболее распространенным является понимание *юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления как наступления неблагоприятных правовых последствий за принятые ими противоправные решения, за противоправные действия (бездействие), а также ненадлежащее осуществление своих задач и функций.*

Цель юридической ответственности — защита установленных законом порядка и правил, воспитание законопослушности. К функциям юридической ответственности относятся карательная (возмездие, наказание, призванное предупредить совершение правонарушений в будущем как самим правонарушителем, так и другими лицами), праввосстановительная (компенсация потерь, восстановление нарушенных прав).

Муниципально-правовая ответственность имеет единую природу с конституционно-правовой ответственностью, что обусловлено едиными конституционными и законодательными установлениями, совпадением либо близостью применяемых оснований и видов юридической ответственности. Вместе они образуют единый вид юридической ответственности — *публично-правовую ответственность.*

В соответствии со ст. 70, 71, 76 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ *субъектами* муниципально-правовой ответственности являются:

- органы местного самоуправления;
- депутаты представительных органов муниципальных образований;
- члены выборных органов местного самоуправления;
- выборные и иные должностные лица местного самоуправления.

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут *ответственность перед населением муниципального образования, перед государством, перед физическими и юридическими лицами* в соответствии с федеральными законами. В современных условиях выделяется

также *ответственность в системе органов местного самоуправления* (ответственность главы муниципального образования перед представительным органом).

15.2. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ДЕПУТАТОВ, ЧЛЕНОВ ВЫБОРНЫХ ОРГАНОВ И ВЫБОРНЫХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПЕРЕД НАСЕЛЕНИЕМ, ПЕРЕД ЮРИДИЧЕСКИМИ И ФИЗИЧЕСКИМИ ЛИЦАМИ

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ (ст. 48), закрепляя механизм ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением, указал главное общее основание ответственности — *утрата ими доверия населения*. Данная формулировка основывалась на тесной связанности смысла народовластия на общегосударственном, региональном и местном уровнях и отражала морально-политическую сущность представительной демократии. Категория *доверия* во властных отношениях характеризует в большей степени социально-психологический, нежели юридический, аспект власти. Закон не называл конкретных оснований для выражения недоверия, не содержал процедурных правил. Он относил определение порядка и условий ответственности органов местного самоуправления в результате утраты доверия населения к предметам регулирования уставов муниципальных образований.

Федеральный закон № 131-ФЗ, определяя ответственность депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, установил, что основания наступления их ответственности перед населением и порядок решения соответствующих вопросов определяются уставами муниципальных образований в соответствии с данным Федеральным законом. В частности, в ст. 45 Закона предусмотрено, что основанием для отзыва выборного должностного лица местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий главы местной администрации, осуществляемых на основе контракта, или досрочного прекращения полномочий выборного органа местного

самоуправления является нарушение срока издания муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения.

Ответственность депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением муниципального образования наступает в форме досрочного *отзыва*. В соответствии со ст. 24 Закона *основаниями для отзыва депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления могут служить только конкретные противоправные решения или действия (бездействие) лица в случае их подтверждения в судебном порядке.*

Процедура отзыва должна обеспечивать отзываемому лицу возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва.

Уставом муниципального образования могут предусматриваться основания, виды и процедуры ответственности иных органов и должностных лиц местного самоуправления, замещающих свои должности по контракту, по решению представительного органа муниципального образования, выборного должностного лица местного самоуправления. В этом случае ответственность будет наступать не перед населением, а перед лицом или органом, уполномоченным населением выражать и защищать его интересы.

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами, установленная ст. 76 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, наступает в порядке, предусмотренном федеральными законами. Так, в случае принятия органами или должностными лицами местного самоуправления неправомерных актов, которыми причинен ущерб законным интересам физических и юридических лиц, органы местного самоуправления в судебном порядке возмещают такой ущерб. С другой стороны, физические и юридические лица, не выполнившие законное решение органов или должностных лиц местного самоуправления и тем самым причинившие ущерб территории муниципального образования, также возмещают этот ущерб в судебном порядке.

15.3. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПЕРЕД ГОСУДАРСТВОМ

Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает на основании решения соответствующего суда в случае нарушения ими требований Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституции (устава), законов субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования, а также в случае ненадлежащего осуществления указанными органами и должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий.

Ответственность представительного органа муниципального образования перед государством наступает:

- в случае, если соответствующим судом установлено, что представительным органом муниципального образования принят нормативный правовой акт, противоречащий Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования, а представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил соответствующий нормативный правовой акт.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение одного месяца после вступления в силу решения суда, установившего факт неисполнения его первого решения, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования.

Со дня вступления в силу закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования его полномочия прекращаются;

- в случае, если избранный в правомочном составе представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев подряд не проводил правомочного заседания и это установлено соответствующим судом, то высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда, установившего данный факт, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект закона о роспуске представительного органа муниципального образования;
- в случае, если соответствующим судом установлено, что *вновь избранный* в правомочном составе представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев подряд не проводил правомочного заседания, то высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации в те же, что и в предыдущем случае, сроки инициирует принятие закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования.

Закон субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования может быть обжалован в судебном порядке в течение 10 дней со дня вступления в силу. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

Ответственность главы муниципального образования и главы местной администрации перед государством наступает в случае:

- издания указанным должностным лицом местного самоуправления нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции

- (уставу), законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а это должностное лицо в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда;
- совершения указанным должностным лицом местного самоуправления действий, в том числе издания им правового акта, не носящего нормативного характера, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации, если это установлено соответствующим судом, а указанное должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда.

В этих случаях высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации.

Срок, в течение которого высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации, не может быть менее одного месяца со дня вступления в силу последнего решения суда, необходимого для издания указанного акта, и не может превышать шести месяцев со дня вступления в силу этого решения суда.

Глава муниципального образования или глава местной администрации, в отношении которых высшим должностным

лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) был издан правовой акт об отращении от должности, вправе обжаловать данный правовой акт в судебном порядке в течение 10 дней со дня его официального опубликования.

Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

Формой ответственности выборного должностного лица перед государством является досрочное прекращение полномочий главы муниципального района, главы муниципального округа, главы городского округа в связи с утратой доверия Президента РФ (ч. 6.1 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ) в случаях:

- 1) несоблюдения главой муниципального района, главой муниципального округа, главой городского округа, их супругами и несовершеннолетними детьми запрета, установленного Федеральным законом «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»;
- 2) установления в отношении избранных на муниципальных выборах главы муниципального района, главы муниципального округа, главы городского округа факта открытия или наличия счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами в период, когда указанные лица были зарегистрированы в качестве кандидатов на выборах соответственно главы муниципального района, главы муниципального округа, главы городского округа. При этом понятие «иностранные финансовые инструменты» используется в значении, определенном указанным Федеральным законом.

В случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования либо применения к нему по решению суда мер процессуального принуждения в виде заключения под стражу или временного отстранения от должности его полномочия временно исполняет должностное лицо местного самоуправления или депутат представительного органа муниципального образования, определяемые в соответствии с уставом муниципального образования.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ предусмотрел и *иные формы ответственности органов местного самоуправления перед государством в виде временного осуществления органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления*. Это возможно в случаях:

- если вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления возникает просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, определенная в порядке, установленном Бюджетным кодексом РФ, превышающая 30% собственных доходов бюджетов муниципальных образований в отчетном финансовом году, и (или) просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40% бюджетных ассигнований в отчетном финансовом году, при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в отношении бюджетов указанных муниципальных образований;
- если при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции РФ, федерального закона, иных нормативных правовых актов, установленные соответствующим судом.

В первом случае в соответствующем муниципальном образовании по ходатайству высшего должностного лица субъекта

Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и (или) представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования решением арбитражного суда субъекта Российской Федерации вводится *временная финансовая администрация* на срок до одного года.

Временная финансовая администрация не может вводиться по ходатайству высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение одного года со дня вступления в полномочия представительного органа муниципального образования.

В целях восстановления платежеспособности муниципального образования временная финансовая администрация в соответствии с федеральным законом принимает меры по реструктуризации просроченной задолженности муниципального образования, разрабатывает изменения и дополнения в бюджет муниципального образования на текущий финансовый год, проект бюджета муниципального образования на очередной финансовый год, представляет их в представительный орган муниципального образования на рассмотрение и утверждение, а в случаях, предусмотренных федеральным законом, в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации для утверждения законом субъекта Российской Федерации, обеспечивает контроль за исполнением бюджета муниципального образования, а также осуществляет иные полномочия в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Во втором случае решение о временном осуществлении органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления принимается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации с одновременным изъятием соответствующих субвенций.

Решения органов государственной власти субъектов Российской Федерации, указанные в настоящей статье, могут быть обжалованы в судебном порядке. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

В порядке и случаях, установленных федеральными законами, отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно осуществляться федеральными органами государственной власти.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ предусматривает наступление *ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством также за осуществление отдельных государственных полномочий* (ст. 72).

Особенности этого вида ответственности состоят в том, что, во-первых, ответственность наступает за ненадлежащее исполнение или неисполнение органами местного самоуправления переданных Законом отдельных государственных полномочий; во-вторых, эта ответственность наступает в той мере, в какой переданные полномочия были обеспечены материальными и финансовыми средствами.

Закон (ст. 48) допускает возможность отмены муниципальных правовых актов или приостановления их действия уполномоченными органами государственной власти в части, регулирующей осуществление отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления.

15.4. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ПЕРЕД ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫМ ОРГАНОМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ст. 74.1) предусмотрел ответственность главы муниципального образования перед представительным органом местного самоуправления в форме *удаления главы муниципального образования в отставку*.

Удаление главы муниципального образования в отставку представительным органом местного самоуправления возможно по инициативе, выдвинутой не менее чем одной третью от установленной численности депутатов представительного органа. С подобной инициативой может выступить также высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Удаление главы муниципального образования в отставку может быть осуществлено по следующим основаниям:

- принятие решения, действия (бездействие) главы муниципального образования, повлекшие (повлекшее) наступление последствий, предусмотренных п. 2 и 3 ст. 75 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ;
- неисполнение в течение трех и более месяцев обязанностей по решению вопросов местного значения, осуществлению предусмотренных законом, уставом муниципального образования полномочий и (или) обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных в установленном законом порядке;
- неудовлетворительная оценка деятельности главы муниципального образования представительным органом муниципального образования по результатам его ежегодного отчета перед представительным органом, данная два раза подряд;
- несоблюдение ограничений, запретов, неисполнение обязанностей, которые установлены федеральными законами и от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»;
- допущение главой муниципального образования, местной администрацией, иными органами и должностными лицами местного самоуправления муниципального образования и подведомственными организациями массового нарушения государственных гарантий равенства прав и свобод человека и гражданина в зависимости от расы, национальности, языка, отношения

к религии и других обстоятельств, ограничения прав и дискриминации по признакам расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности, если это повлекло нарушение межнационального и межконфессионального согласия и способствовало возникновению межнациональных (межэтнических) и межконфессиональных конфликтов.

Инициативы депутатов представительного органа муниципального образования, высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) об удалении главы муниципального образования в отставку оформляются в виде обращения в представительный орган муниципального образования. Обращение вносится вместе с проектом решения представительного органа об удалении главы муниципального образования в отставку. В течение одного месяца со дня внесения обращения оно рассматривается представительным органом.

Рассмотрение инициативы депутатов представительного органа осуществляется с учетом мнения *высшего должностного лица субъекта Российской Федерации* (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Если при рассмотрении инициативы депутатов предполагается решение вопросов, касающихся обеспечения осуществления отдельных государственных полномочий, за счет предоставления субвенций местным бюджетам, но органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств, переданных органам самоуправления законом, и(или) принятие решений, совершение действий (бездействия), повлекших (повлекшего) возникновение просроченной задолженности муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, превышающей 30 % собственных доходов бюджетов муниципальных образований в отчетном финансовом году, и (или) просроченной задолженности муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств,

превышающей 40% бюджетных ассигнований в отчетном финансовом году, при условии выполнения бюджетных обязательств в отношении бюджетов указанных муниципальных образований федерального и региональных бюджетов, то решение представительного органа об отставке главы муниципального образования может быть принято *только при согласии высшего должностного лица субъекта Российской Федерации* (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Главе муниципального образования обеспечивается заблаговременное получение уведомления о дате и месте проведения заседания, ознакомление с обращением и с проектом решения об отставке, а также возможность дать депутатам объяснения по основаниям его удаления в отставку, а также право изложить свое особое мнение при несогласии с решением о его удалении в отставку.

Решение представительного органа об удалении главы муниципального образования в отставку считается принятым, если за него проголосовало не менее двух третей установленной численности депутатов представительного органа.

15.5. КОНТРОЛЬ И НАДЗОР ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Осуществление надзорной функции в местном самоуправлении связывается прежде всего с обеспечением прокурорского надзора за соблюдением законности органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления. Органы прокуратуры Российской Федерации и другие уполномоченные федеральным законом органы осуществляют государственный надзор за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституций (уставов), законов субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований, иных муниципальных правовых актов

при решении ими вопросов местного значения, осуществлении полномочий по решению указанных вопросов, иных полномочий и реализации прав, закрепленных за ними уставами муниципальных образований, а также за соответствием муниципальных правовых актов требованиям Конституции РФ, действующего федерального и регионального законодательства, уставов муниципальных образований, основываясь на принципах объективности, открытости и гласности.

Органы и должностные лица местного самоуправления, наделенные в соответствии с уставом муниципального образования контрольными полномочиями, осуществляют контроль за соответствием деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления уставу муниципального образования и принятым в соответствии с ним нормативным правовым актам представительного органа муниципально-го образования.

При осуществлении государственного контроля (надзора) не допускается дублирование контрольно-надзорных полномочий надзорными органами различных уровней. Осуществление координации деятельности контрольно-надзорных органов по планированию и проведению проверок в отношении органов и должностных лиц местного самоуправления возлагается на органы прокуратуры.

Органы государственного контроля (надзора) не вправе требовать от органов и должностных лиц местного самоуправления осуществления не предусмотренных законом полномочий, а также финансового обеспечения соответствующих расходов из местного бюджета.

Запрос органа государственного контроля (надзора) о предоставлении соответствующей информации направляется руководителю органа местного самоуправления или должностному лицу местного самоуправления с учетом их полномочий. Срок рассмотрения запроса составляет не менее 10 рабочих дней. Орган местного самоуправления и должностное лицо местного самоуправления вправе не представлять по запросу ранее предоставленную информацию или размещенную на официальном сайте органа местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

При выдаче предписаний об устранении выявленных нарушений и установлении сроков их исполнения органы государственного контроля (надзора) обязаны учитывать необходимость соблюдения органами местного самоуправления требований и процедур, установленных законодательством Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» органы прокуратуры осуществляют надзор за соблюдением органами местного самоуправления также прав и свобод человека и гражданина. Прокурор при осуществлении такого рода функций вправе:

- по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения, в том числе органов местного самоуправления, иметь доступ к материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона;
- требовать от руководителей и других должностных лиц указанных органов предоставления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений, выделения специалистов для выяснения возникших вопросов;
- проводить проверки по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям;
- вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов.

Прокурор или его заместитель в случае установления факта нарушения закона органами и должностными лицами местного самоуправления наделен полномочиями:

- опротестовывать противоречащие закону правовые акты, обращаться в суд или арбитражный суд с требованием о признании таких актов недействительными;
- вносить представления об устранении нарушений закона.

Протест прокурора приносится в орган или должностному лицу местного самоуправления, издавшим противоречащий закону муниципальный правовой акт. Протест подлежит обязательному рассмотрению в 10-дневный срок со дня

его поступления. Представительный орган рассматривает протест на ближайшем заседании. При необходимости незамедлительного устранения нарушений закона прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста. Результаты рассмотрения протеста сообщаются прокурору в письменной форме. Прокурор вправе участвовать в рассмотрении внесенных им протестов органами местного самоуправления.

Представление прокурора вносится в орган или должностному лицу местного самоуправления, допустившему нарушения закона. Представление подлежит безотлагательному рассмотрению. В течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению нарушений закона, причин и условий, способствующих таким нарушениям.

О принятых мерах и их результатах орган или должностное лицо местного самоуправления в обязательном порядке сообщают прокурору в письменной форме. Прокурор вправе присутствовать при рассмотрении представления.

Уполномоченные органы государственной власти осуществляют *контроль* за осуществлением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

Учебное издание

Заказное издание

Иван Иванович Овчинников

Муниципальное право

Учебник для бакалавров

Редактор *Ф.Н. Морозова*

Художник *А.И. Иванова*

Верстка *В.В. Вишняковой*

Подписано в печать 14.06.2024. Формат 60 × 90¹/₁₆

Гарнитура PT Serif Pro. Усл. печ. л. 24

Тираж 300 экз. Заказ №452

Издательский дом «Дело» РАНХиГС

119571, Москва, пр-т Вернадского, 82

Коммерческий центр — тел. (495) 433-25-10, (495) 433-25-02

www.ranepa.ru

delo@ranepa.ru

Интернет-магазин

www.delo.ranepa.ru