

**Министерство внутренних дел Российской Федерации**

**Федеральное государственное казенное  
образовательное учреждение высшего образования  
«Орловский юридический институт  
Министерства внутренних дел Российской Федерации  
имени В.В. Лукьянова»**

**О.В. Беляева, Л.А. Алексеева**

# **АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА**

*Учебное пособие*

**Орёл  
ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова  
2021**

**УДК 342.55**  
**ББК 67.99(2)061.2**  
**Б44**

**Рецензенты:**

А.Ю. Гарашко,  
кандидат юридических наук, доцент  
(Московский университет МВД России имени В.В. Лукьянова);  
Л.Н. Госсельбах,  
(УМВД России по Орловской области);  
Н.А. Щеголева,  
кандидат юридических наук, доцент  
(Среднерусский институт управления Российской академии  
народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации)

***Беляева, О.В.***

**Б44**      **Актуальные проблемы муниципального права : учеб-**  
**ное пособие / О.В. Беляева, Л.А. Алексеева. – Орел : Орловский**  
**юридический институт МВД России имени В.В. Лукьянова,**  
**2021. – 166, [1] с. – 170 экз. – Текст : непосредственный.**

В пособии раскрываются теоретические основы муниципального права, анализируются его основные институты. Рассматриваются тенденции развития муниципального права.

Доступность излагаемого материала позволяет в предельно сжатые сроки систематизировать и конкретизировать знания, полученные в процессе изучения учебной дисциплины, а также определить структуру и краткое содержание ответов на наиболее часто встречающиеся вопросы.

Пособие разработано в соответствии с рабочей программой по учебному курсу «Муниципальное право» для обучающихся в юридических вузах всех форм обучения.

Издание представлено в авторской редакции.

**УДК 342.55**  
**ББК 67.99(2)061.2**

**© ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова, 2021**

## ОГЛАВЛЕНИЕ

|                                                                                                               |            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Введение</b> .....                                                                                         | <b>5</b>   |
| <b>Раздел I. Становление муниципального права</b> .....                                                       | <b>7</b>   |
| <b>Глава 1.</b> Муниципальное право как отрасль<br>и наука российского права .....                            | <b>7</b>   |
| <b>Глава 2.</b> Основные теории и модели местного самоуправления .....                                        | <b>20</b>  |
| <b>Глава 3.</b> История становления местного самоуправления .....                                             | <b>32</b>  |
| <b>Глава 4.</b> Местное самоуправление в России:<br>понятие, основные черты, принципы и функции .....         | <b>40</b>  |
| <b>Глава 5.</b> Основные направления государственной политики<br>России в сфере местного самоуправления ..... | <b>48</b>  |
| <b>Раздел II. Основы местного самоуправления</b> .....                                                        | <b>52</b>  |
| <b>Глава 6.</b> Правовая основа местного самоуправления .....                                                 | <b>52</b>  |
| <b>Глава 7.</b> Территориальная основа местного самоуправления .....                                          | <b>67</b>  |
| <b>Глава 8.</b> Экономические и финансовые основы местного<br>самоуправления .....                            | <b>74</b>  |
| <b>Глава 9.</b> Формы непосредственного осуществления населением<br>местного самоуправления .....             | <b>83</b>  |
| <b>Раздел III. Органы местного самоуправления</b> .....                                                       | <b>99</b>  |
| <b>Глава 10.</b> Органы местного самоуправления .....                                                         | <b>99</b>  |
| <b>Глава 11.</b> Муниципальная служба: понятие, система .....                                                 | <b>118</b> |
| <b>Раздел IV. Компетенция органов местного<br/>самоуправления</b> .....                                       | <b>133</b> |

|                                                                                                                                             |            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Глава 12. Компетенция органов местного самоуправления<br/>в социально-культурной сфере, в хозяйственной<br/>сфере деятельности .....</b> | <b>133</b> |
| <b>Раздел V. Гарантии местного самоуправления.<br/>Ответственность органов и должностных лиц<br/>местного самоуправления .....</b>          | <b>151</b> |
| <b>Глава 13. Гарантии местного самоуправления .....</b>                                                                                     | <b>151</b> |
| <b>Глава 14. Ответственность органов и должностных лиц<br/>местного самоуправления .....</b>                                                | <b>153</b> |
| <b>Заключение .....</b>                                                                                                                     | <b>161</b> |
| <b>Список использованных нормативных правовых актов<br/>и литературы .....</b>                                                              | <b>163</b> |

## **ВВЕДЕНИЕ**

Местное самоуправление – институт, имеющий важное значение для формирования гражданского общества и строительства правового государства, так как выступает стабилизирующим фактором их функционирования и взаимодействия.

Местное самоуправление способствует развитию политической культуры граждан и воспитанию нового типа личности. Обеспечивая самодеятельность и политическую активность населения, местное самоуправление содействует росту гражданской инициативы и ответственности.

Формирование института местного самоуправления в системе публичной власти российского государства явилось следствием кардинальных реформ, проведенных во всех сферах общественной жизни страны. Внедрение самоуправленческих начал на местном уровне стало важным элементом процесса развития народовласти в Российской Федерации.

Несомненно, что активное участие граждан в реализации предоставленного ему права на осуществление местного самоуправления в установленных формах приводит к развитию эффективного гражданского общества и повышению уровня демократии и общественных институтов в государстве.

Объект данного исследования – общественные отношения, возникающие в сфере осуществления местного самоуправления.

Предмет исследования – правовые акты и нормы законодательства РФ, посредством которого осуществляется правовое регулирование местного самоуправления в России.

Цель исследования – изучение правовой основы местного самоуправления, а также его понятия и элементов.

Указанная цель обусловила постановку следующих задач:

- 1) охарактеризовать муниципальное право как отрасль права, науку и учебную дисциплину;
- 2) рассмотреть понятие, основные черты и специфику местного самоуправления, его основные теории и модели, а также направления государственной политики России в сфере местного самоуправления;
- 3) исследовать основы организации и формы осуществления местного самоуправления его органы и их компетенцию, а также сущность муниципальной службы;
- 4) проанализировать гарантии местного самоуправления, а также ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления.

Предлагаемое учебное пособие «Актуальные проблемы муниципального права» раскрывает одно из важнейших приложений статистического метода социально-правовых явлений, которому на современном этапе придается особо важное значение.

Анализ проблемных вопросов в сфере местного самоуправления позволит обучающимся правильно оценивать сущность, особенности и перспективы развития местного самоуправления как в России так в зарубежных странах, а также эффективно осуществлять охрану общественного порядка на территории муниципальных образований. В сжатые сроки систематизировать и конкретизировать знания, полученные при изучении теоретических, правовых и организационных основ муниципального права

Содержание пособия учитывает действующее российское законодательство и современные научные концепции муниципального права. Структурное содержание пособия предусматривает последовательное изучение общетеоретических понятий, сущности, принципов и содержания местного самоуправления, непосредственной организации деятельности местного самоуправления, его нормативного и финансового обеспечения.

При подготовке пособия использованы достижения преподавания дисциплины «Муниципальное право» в образовательных учреждениях МВД России, положительный практический опыт работы органов и должностных лиц местного самоуправления, учтены последние изменения в федеральном законодательстве, основные положения концепции развития местного самоуправления в России, научные достижения смежных специальных дисциплин, а также результаты научных исследований по муниципальному праву России и зарубежных стран, современные научные разработки и необходимость совершенствования межпредметных связей.

В методологическую основу данного исследования легли такие методы научного познания как диалектико-материалистический метод, общенаучные методы анализа и синтеза, логические и частнонаучные методы – системно-структурный, моделирования, формально-юридический, сравнительно-правовой.

Структурно учебное пособие состоит из введения, пяти разделов, включающих четырнадцать глав, заключения и списка литературы.

## **РАЗДЕЛ I. СТАНОВЛЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА**

### **Глава 1. Муниципальное право как отрасль и наука российского права**

#### **1. Муниципальное право как отрасль права, предмет и метод правового регулирования**

В настоящее время встречаются различные взгляды ученых и практиков по поводу места и роли муниципального права в правовой системе Российской Федерации. Во многом это связано с муниципальной реформой, изменяющимся законодательством и отсутствием устойчивости правового регулирования и взглядов на данный правовой институт.

Муниципальное право относительно молодая отрасль права, однако в муниципальном праве присутствуют как публично правовые, так и частноправовые нормы права следует понимать в качестве исторически сложившейся системы регулирования общественных отношений.

Перед муниципальным правом стоят различные задачи, например, в сфере необходимого успешного функционирования институтов местного самоуправления, позволяющие обеспечивать жизнедеятельность населения, в сфере взаимоотношения с органами государственной власти и выполнении определенных полномочий, которые были переданы органам местного самоуправления и иных, что подчеркивает комплексность данного института.

Выделение норм муниципального права в самостоятельную отрасль с соединением в нем положений различных отраслей права обусловлено обязанностью местного самоуправления самостоятельно решать вопросы, имеющее местное значение, затрагивающие при этом все сферы жизнедеятельности. Соответственно, так или иначе муниципальное право будет взаимодействовать практически со всеми другими отраслями права, но при этом будет носить самостоятельный характер, так как отношения, регулируемые данной отраслью, имеют свое особое значение, не подпадающее под регулирование никакой другой. Более того, как показывает история развития отношений органов государственной власти с органами местного самоуправления, роль последних со временем возрастает, и все больше полномочий во всем мире передается для решения на местном уровне, что образует

необходимость совершенствования правового регулирования данной отрасли.

Именно действующая Конституция РФ<sup>1</sup> закрепляет основы многостороннего предмета муниципального права, которое может иметь только комплексный характер, ввиду целей деятельности, стоящих перед данным институтом.

Таким образом, мы можем говорить о том, что местное самоуправление обеспечивается за счет многостороннего и комплексного взаимодействия многих отраслей права, что связано с различным комплексом задач, стоящих перед ним. Именно в рамках отрасли муниципального права наиболее ярко выражаются отношения, которые определяют саму суть местного самоуправления.

Муниципальное право представляет собой совокупность конституционных и обычных норм, регулирующих отношения местного самоуправления – самоорганизации людей по месту их жительства в поселениях, иных муниципальных образованиях для решения ими самостоятельно и под свою ответственность как непосредственно, так и через органы местного самоуправления вопросов местного значения.

В состав муниципального права входят не только собственно муниципальные нормы, но и нормы иных отраслей права, законодательства, участвующие в регулировании отношений местного самоуправления. Однако указанные отраслевые нормы регулируют не только отношения местного самоуправления. Их действие в первую очередь определяется принципиальными положениями их собственных отраслей и только потом целями, принципами муниципального права.

Муниципальное право регулирует отношения местного самоуправления двумя основными методами. Во-первых, путем закрепления их исходных правовых, территориальных, организационных и экономических принципов, гарантий. Во-вторых, методом подробного установления содержания, способов осуществления отношений местного самоуправления.

Исходные принципы, гарантии местного самоуправления закреплены в Конституции РФ, Европейской хартии местного самоуправления, Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Россий-

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.: с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.07.2020).

ской Федерации» с рядом последующих изменений (далее – Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ)<sup>1</sup>. В их числе, например, приоритет прав и свобод людей, самостоятельность местного самоуправления, осуществление местного самоуправления на всей территории России, обособление муниципальной собственности от иных форм собственности и равная с ними защита, гарантирование местного самоуправления правом на судебную защиту, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией РФ и федеральными законами. Исходные принципы, гарантии местного самоуправления должны развиваться, дополняться как в рамках муниципального права, так и иных отраслей права, но не могут в них искажаться.

Подробное установление содержания, способов осуществления отношений местного самоуправления производится с помощью самых разных приемов. Например, путем установления *запретов, обязываний, дозволений*.

При установлении правовых возможностей местного населения по преимуществу используются дозволения. Полномочия органов местного самоуправления закрепляются в первую очередь с помощью обязываний, запретов.

В регулировании отношений местного самоуправления используются методы:

- *императивный* (властное установление правил поведения, от которых участники правоотношений не должны отходить);
- *диспозитивный* (предполагающий возможность выбора участниками правоотношений разных вариантов поведения).

Законодатель императивно определяет, например, формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления (выборы, референдумы, др.) и обязанности государственных и муниципальных органов по их обеспечению. А вот участие граждан в выборах, референдумах определяется с помощью не только императивных, но и диспозитивных предписаний (право граждан участвовать или не участвовать в голосовании, сборе подписей в поддержку кандидатов, инициативы проведения референдума, их право выбора разных не противоречащих закону способов участия в агитационных кампаниях).

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ: в ред. от 20 июля 2020 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 13.07.2020).

## **2. Нормы муниципального права**

Наряду с самостоятельным блоком муниципально-правовых норм весомое количество норм делегировано в данную отрасль из ряда других ведущих отраслей права: административного, конституционного, гражданского, финансового, земельного, жилищного и ряда других.

Примечательно, что отрасль муниципального права существует без основного закона, закрепляющего и регулирующего отношения данного рода. Как, например, гражданско-правовые нормы регламентируют гражданские правоотношения, а главным законом в данных правоотношениях выступает Гражданский кодекс.

Да, совершенно справедливо можно отметить, что существуют также выделяемые, правовые нормы, регламентирующие ту или иную область без основного закона данной области, например информационное право, корпоративное право и т.д.

Так, муниципальные правовые нормы есть в различных правовых актах, в числе которых непосредственно Конституция РФ, Гражданский кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, Земельный кодекс РФ и др.

К примеру, конституционно-правовые нормы определяют принципы и установки муниципального права, которые регулируют отношения в обществе, возникающие в процессе организации и деятельности местного самоуправления.

Гражданско-правовые нормы используются в федеральных и региональных актах муниципального права, уставах муниципальных образований, в локальных нормативных правовых актах, можно сказать, приобретают новую жизнь в муниципальном праве, во вторичной и комплексной отрасли права.

Российская Федерация в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» признает за актами органов местного самоуправления, правовой, общеобязательный характер норм права, действующий на определенной территории. Указанным законом устанавливается, что органы местного самоуправления по вопросам своего ведения являются источниками локальных нормативных правовых актов. Закон регламентирует виды, наименования, характеристики и системность нормативных актов.

Правовые акты органов местного самоуправления в иерархии нормативно-правовых актов Российской Федерации являются подзаконными актами, в связи с чем, они не должны противоречить феде-

ральным законам, законам субъектов Российской Федерации, иным федеральным и региональным нормативным правовым актам, которые имеют безусловный приоритет в системе нормативно-правовых актов России.

Нормы муниципального права в зависимости от того, какие функции, цели правового регулирования они обеспечивают, подразделяются на нормы *регулятивные* и *охранительные*. Регулятивные нормы закрепляют компетенцию муниципальных образований, иных субъектов местного самоуправления, правовой статус граждан в сфере местного самоуправления, порядок осуществления функций местного самоуправления. Охранительные нормы закрепляют составы правонарушений в сфере местного самоуправления, организации и деятельности органов местного самоуправления, непосредственного отправления населением муниципальных функций. Регулятивные нормы, в свою очередь, делятся на нормы специализированные: дефинитивные нормы, нормы-принципы, нормы-цели, нормы-гарантии, коллизионные нормы, а также обязывающие, запрещающие и управомочивающие нормы.

Дефинитивные нормы вводят определения базовых для муниципального права терминов. Так, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ в ст. 2 вводит определения муниципального образования, вопросов местного значения, органов местного самоуправления, муниципального правового акта, других институтов местного самоуправления.

Нормы-цели, нормы-принципы устанавливают исходные для местного самоуправления ценности, направления и способы деятельности. Основные цели, принципы местного самоуправления закреплены в Конституции РФ (ст. 12, 130–133 и др.), гл. 1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

Гарантийные нормы направлены на обеспечение нормальной деятельности органов местного самоуправления, полное осуществление прав граждан в сфере местного самоуправления. Исходные гарантийные для местного самоуправления нормы содержатся в Конституции РФ (ст. 2, ч. 2 ст. 8, ст. 12, 133 и др.).

Коллизионные нормы указывают на нормы, подлежащие применению в конкретном случае при разрешении юридических затруднений, определении компетенции органов местного самоуправления, иных субъектов муниципального права. Так, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ в ч. 3 ст. 5 устанавливает, что в случае противоречия федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих вопросы местного само-

управления, Конституции РФ, Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ применяются положения последних. Приоритетный статус норм Европейской хартии местного самоуправления по отношению к нормам, содержащимся в российском законодательстве (за исключением норм Конституции РФ), вытекает из ч. 4 ст. 15 Конституции РФ о том, что международные договоры Российской Федерации обладают приоритетом по отношению к законам страны.

Управомочивающие (дозволительные) нормы закрепляют правовые возможности участников муниципальных отношений путем установления их прав. Таковы правила, закрепляющие права граждан в сфере местного самоуправления, в частности их право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления.

Обязывающие нормы устанавливают обязанность граждан, полномочия органов, организаций совершать определенные положительные действия. Обязывающей нормой является правило о том, что изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий (ч. 2 ст. 132 Конституции РФ). Следовательно, государственные и муниципальные органы при изменении названных границ обязаны учитывать мнение населения. Одновременно названное правило закрепляет право граждан высказывать свое мнение по поводу изменения муниципальных границ, а значит, является не только обязывающим, но и управомочивающим.

Запрещающие нормы устанавливают обязанность лиц, органов, организаций воздерживаться от определенного поведения. Законодатель, например, устанавливает, что подчиненность органа, должностного лица местного самоуправления одного муниципального образования органам, должностным лицам других муниципальных образований не допускается (ч. 3 ст. 17 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ).

По характеру содержащихся в них велений выделяются нормы *императивные* и *диспозитивные*. Они обеспечивают императивное, диспозитивное регулирование отношений местного самоуправления. Называют также *рекомендательные* нормы, не имеющие властно-волевой основы. Это – нормы-«советчики». Сами они могут воспроизводить нормативно-властные предписания. Таковы, например, положения модельных уставов муниципальных образований, подготавливаемые органами власти ряда субъектов Российской Федерации.

По субъектам правотворчества выделяются нормы, содержащиеся в международном законодательстве, федеральном законодатель-

стве, законодательстве субъектов Российской Федерации, муниципальных нормативных актах, нормативных договорах, имеющих стороной орган местного самоуправления или направленных на регулирование муниципальных отношений, уставах территориального общественного самоуправления.

Подробное регулирование отношений местного самоуправления достигается также с помощью дополнения материальных норм процессуальными нормами (например, теми, что определяют порядок работы органов местного самоуправления), установления мер ответственности (отзыв гражданами депутата, выборного должностного лица и др.), введения юридически значимых сроков, документальных форм (например, при проведении муниципальных выборов, референдумов).

### **3. Муниципальные правоотношения**

Муниципально-правовым отношениям свойственен комплексный характер. Именно посредством муниципально-правовых отношений реализуются функции местного самоуправления.

Муниципальные правоотношения – это отношения, урегулированные нормами муниципального права, возникающие в процессе организации и деятельности органов местного самоуправления в границах муниципального образования при реализации населением права на местное самоуправление, и связывающие между собой субъектов муниципального права. Рассмотрим структуру муниципальных правовых отношений.

Субъекты – это участники отношений, наделенные правами, обязанностями и полномочиями в сфере местного самоуправления. К субъектам муниципальных правовых отношений относят: индивидуальные субъекты; коллективные субъекты; политико-территориальные образования; социальные общности.

К индивидуальным субъектам относят: общие и специальные субъекты. В числе общих субъектов граждане, иностранцы, лица без гражданства. В группу специальных субъектов входят индивиды, наделенные в сфере местного самоуправления особым статусом. Это избиратели, депутаты представительных органов муниципальных образований, должностные лица органов местного самоуправления, муниципальных организаций, негосударственных объединений, государственных органов, муниципальные служащие.

Коллективные субъекты это органы местного самоуправления, государственные органы, органы территориального общественного самоуправления, другие негосударственные (немуниципальные) объединения как коммерческие, так и некоммерческие.

В группу политико-территориальных образований входят муниципальные образования, субъекты Федерации, сама Российская Федерация.

В группе социальных общностей население муниципальных образований (местные сообщества жителей).

Объект муниципально-правовых отношений можно определить как деятельность местных жителей и формируемых ими муниципальных органов, направленная на решение вопросов местного значения, определенных уставом соответствующего муниципального образования, и отдельных государственных полномочий, переданных конкретным муниципальным образованиям в установленном законом порядке.

К объектам муниципально-правовых отношений относятся: материальные блага; нематериальные блага; продукты духовного творчества и др.

Объекты муниципально-правовых отношений также подразделяются на отделимые и неотделимые. Отделимые объекты например, муниципальная собственность, местный бюджет.

Муниципально-правовые отношения классифицируют по форме осуществления местного самоуправления:

- муниципально-правовые отношения, возникающие в процессе решения вопросов местного значения путем непосредственного выражения гражданами своей воли через использование всех форм непосредственного участия граждан в местном самоуправлении;
- муниципально-правовые отношения, связанные с деятельностью выборных и других органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения;
- муниципально-правовые отношения, возникающие в процессе реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им в соответствии с действующим законодательством<sup>1</sup>.

Таким образом, муниципально-правовые отношения являются универсальным средством обеспечения устойчивой связи муниципального законодательства с практикой осуществления местного самоуправления, служат средством перевода муниципально-право-

---

<sup>1</sup> Стрекозов В.Г. Конституционное право России: учебник для академического бакалавриата. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2018. С. 51.

вых норм в плоскость реальных социальных процессов. Для рассматриваемых правоотношений характерны признаки, присущие всем правоотношениям. Вместе с тем они имеют определенные особенности.

#### **4. Наука и муниципального права**

Муниципально-правовая наука представляет собой совокупность знаний о различных сторонах местного самоуправления и муниципального права как отрасли права. Если муниципальное право как отрасль права регулирует общественные отношения в сфере местного самоуправления, то наука муниципального права имеет целью их изучение.

*Предмет науки муниципального права* – то, на что направлен научный поиск. Им выступает местное самоуправление как политико-правовой институт. Еще одна составная часть предмета науки муниципальное право как отрасль права, совокупность конституционных и обычных норм, регулирующих отношения местного самоуправления. Науку интересует и то, как нормы муниципального права работают на практике, какова их действенность. Третья составная часть предмета науки – муниципальные институты, муниципальная практика других стран, освоение которых важно для того, чтобы, во-первых, использовать у себя положительный опыт других стран и, во-вторых, не повторять их ошибки в организации местного самоуправления. Четвертая составная часть предмета науки муниципального права – организационно-правовые формы управления и самоуправления на местах, ставшие достоянием истории. Свой положительный опыт, например богатый опыт земств, и собственные российские ошибки прошлого еще более ценны нам, чем зарубежный опыт местного самоуправления.

*Методология* науки – совокупность приемов, способов исследования ее предмета, выражения и закрепления научного знания. Один из основных подходов, используемых в муниципально-правовых исследованиях, – метод диалектики. Он заставляет рассматривать местное самоуправление, его отдельные элементы в свете таких закономерностей, как единство и борьба противоположностей, переход количественных изменений в качественные, отрицание отрицания. В числе методов, раскрывающих диалектический подход, исторический, генетический, ценностный, движения от абстрактного к кон-

кретному и наоборот. Историко-генетический метод ориентирует на исследование фактов прошлого.

В муниципально-правовых исследованиях используются также такие методы, как формально-логический, системно-структурный, сравнительного правоведения, известные читателю по курсу теории государства и права.

*Источниками науки муниципального права* являются: нормативные акты, судебные решения, теоретические труды, социологические исследования, практика деятельности органов местного самоуправления. Среди судебных решений большое значение принадлежит актам Конституционного Суда РФ. К теоретическим источникам относятся труды ученых, так или иначе связанные с осмыслением проблем местного самоуправления. Социологические исследования помогают составить точное и взвешенное представление о деятельности органов местного самоуправления, иных субъектов, ее оценке гражданами. Изучение практики деятельности органов местного самоуправления является необходимым средством проверки теоретических выводов, законодательного регулирования местного самоуправления.

*Система науки муниципального права* – совокупность определенным образом упорядоченных и связанных между собой муниципально-правовых знаний. В названную систему следует включать такие блоки: история местного самоуправления; местное самоуправление в зарубежных странах; местное самоуправление как элемент общества; правовые основы местного самоуправления; непосредственная демократия в местном самоуправлении; территориальная организация местного самоуправления; организация аппарата муниципальной власти; муниципальная служба; муниципальное правотворчество; экономическая основа местного самоуправления; межмуниципальные связи.

Как **дисциплина** муниципальное право представляет собой определенную совокупность знаний из области науки, которые посредством различных методических приемов доводятся до обучающихся. Если наука муниципального права охватывает всю совокупность знаний об устройстве местного самоуправления, то дисциплина содержит лишь ту их часть, которая необходима для подготовки специалистов в области права, государственного и муниципального управления. Система муниципального права как дисциплины совпадает с системой теоретико-практических исследований местного самоуправления.

Учебная дисциплина муниципального права представляет собой совокупность наиболее общих знаний, теорий и идей о правовом ре-

гулировании организации и функционирования местного самоуправления.

Можно выделить следующие основные отличия учебной дисциплины муниципального права от науки.

Учебная дисциплина является вторичной по отношению к науке, так как:

- базируется на ее достижениях;
- не использует теорий и гипотез, а оперирует только общепризнанными положениями;
- не обладает свойством пробельности;
- источником учебной дисциплины являются учебники и учебные пособия, а науки – научные статьи, монографии, диссертационные исследования.

## **5. Проблемы становления муниципального права как комплексной отрасли права**

Примечательно, что в начале как таковой истории у муниципального права не было, так как большинство ученых относило ее к подотрасли конституционного права. Затем, с большим развитием местного самоуправления, а главным образом и изданием новых правовых актов, регламентирующих местное самоуправление, все больше ученых стали заниматься муниципальным правом, выделяя его как отдельную отрасль. Так постепенно начала формироваться отрасль муниципального права.

Однако, среди проблемных моментов можно отметить, что некоторые ученые до сих пор не считают муниципальное право как самостоятельную отрасль права.

Мнение о муниципальном праве как подотрасли конституционного права обычно основывается на том, что местное самоуправление является одной из форм народовластия, в силу чего Конституция включает отдельную главу, в которой содержатся нормы, регулирующие основы местного самоуправления. Кроме того, особенностью подотрасли является наличие в ее составе общего института, закрепленного, как правило, в особой главе кодифицированного нормативного акта.

Муниципальное право является структурным элементом в системе российского права, которое не входит только в одну ведущую отрасль права, а взаимодействует со всеми отраслями.

Вместе с тем муниципальное право является комплексной отраслью права Российской Федерации, потому что оно было сформировано на стыке нескольких различных отраслей российского права в ходе развития следующих этапов.

Первоначальный этап включает в себя следующие временные рамки: 2-я половина 1980-х гг. – до распада СССР 1991 г. Главным характеризующим аспектом данного периода является переход от «советского строительства» к демократической концепции местного самоуправления. Здесь стоит отметить практически отсутствие научно-исследовательской базы, это связано главным образом с политической линией. В данный период начала формироваться демократическая линия в рамках «перестройки».

Второй этап представляется, пожалуй, началом формирования муниципального права как науки и самостоятельной области. Главной особенностью данного периода явилось нормативное содержание данной отрасли, а именно создание двух федеральных законов: первый закон № 154-ФЗ, созданный в 1995 г., и затем сменивший его Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Именно на данном этапе и появились первые учебники по муниципальному праву России, а также публицистическая литература. Разрабатывались основные концептуальные подходы, которые определяют сущность муниципального права и его предмета, произошло построение главных институтов муниципального права.

Третий этап всецело посвящен практической реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также его поправок. Именно на третьем этапе опубликовано большое количество научных работ, отражающих специфику и содержащих критический анализ различных институтов муниципального права. Появились также и диссертационные исследования, посвященные совершенствованию различных аспектов муниципальных правоотношений, организации местного самоуправления и базовых вопросов муниципального права. Здесь можно выделить такие фамилии, как: Д.Ц. Бутитова, О.В. Дубровин, Д.А. Карев, А.Н. Кокотов, Е.В. Охотский, Л.Т. Чихладзе и многие другие.

Однако при всем многообразии развития научных концепций и исследований в области муниципального права стоит все же заметить, что данная наука нуждается в серьезных обновлениях, актуализации научных наработок, произведенных различными учеными-муниципалистами.

Стоит отметить, что муниципальное право является самостоятельной отраслью права, поскольку:

- в Конституции Российской Федерации закреплено, что местное самоуправление является одним из каналов реализации народовластия, в ней также оговаривается наделение населения административно-территориальных единиц статусом субъекта права;

- муниципальное право является регулятором отношений в сфере местного самоуправления как воплощения одной из форм публичной власти;

- местное самоуправление направлено на решение вопросов местного значения.

- объектом изучения для теории государства и права выступают общественные отношения, возникающие в сфере, связанной с государственно-правовыми явлениями и процессами.

Таким образом, в результате изучения муниципального права приобретаются не только знания по развитию местного самоуправления в России, но и осваиваются навыки юридического анализа нормативных правовых актов.

Итак, изучив ключевые этапы формирования муниципального права как комплексной отрасли права, можно констатировать, что на сегодняшний день муниципальное право находится на этапе своего научного развития и процессе становления. Закрепление данной отрасли как самостоятельной отрасли права в первую очередь связано с усовершенствованием нормативно-правового обеспечения местного самоуправления, а также укоренение всех отношений возникающих в сфере муниципальных правоотношений регламентировались и находили свое отражение в муниципально-правовых нормах.

## **Глава 2. Основные теории и модели местного самоуправления**

### **1. Основные теории местного самоуправления**

Развитие муниципального права, его институтов неразрывно связано с возникновением и эволюцией местного самоуправления как децентрализованной формы управления, разработкой теоретических концепций местного самоуправления, формированием законодательства, регулирующего муниципальную деятельность.

Основы правовых муниципальных систем большинства европейских стран, а также США, Японии и ряда других государств были заложены в ходе муниципальных реформ в XIX в., хотя традиции общинного, городского самоуправления уходят своими корнями в глубину веков к первичным ячейкам общества: полисной демократии античного мира, городским и сельским общинам средневекового сословного государства.

Термины «муниципалитет», «муниципальное хозяйство» отражали политико-правовое и экономическое своеобразие исторически сложившейся городской общины. В настоящее время муниципалитеты – это избираемое городское и сельское самоуправление, хотя надо иметь в виду, что в некоторых странах (например в США) муниципальным именуется лишь городское самоуправление.

Конституционное движение, толчок которому в европейских странах дала Великая французская революция, не только привело к появлению новых форм организации власти в сфере высшего государственного управления, но и поставило задачу преобразования местного управления по новому типу, свободного от сильной бюрократической опеки центральных органов власти. Требование последовательного проведения начал местного самоуправления являло собой логический вывод из принципов конституционного, правового государства, которое приходит на смену полицейскому, бюрократическому государству эпохи абсолютизма.

В первой половине прошлого века разрабатываются теоретические основы учения о местном самоуправлении. Одним из первых привлёк внимание к этим проблемам А. Токвиль, французский государственный деятель, историк и литератор. В своем знаменитом сочинении «Демократия в Америке», две первые части которого были опубликованы в 1835 г., он писал: «Общинные институты играют для установления независимости ту же роль, что и начальные школы для

науки; они открывают народу путь к свободе и учат его пользоваться этой свободой, наслаждаться ее мирным характером. Значительный вклад в разработку теории местного самоуправления внесла германская юридическая школа. Первоначально немецкие ученые, обосновывая природу и сущность местного, общинного самоуправления, выдвинули теорию свободной общины (теорию естественных прав общины).

В начале XIX в. общинными делами, общинным имуществом заведовали казенные, государственные чиновники. Эта система привела общинное хозяйство к полному упадку. Поэтому требовалось научно обосновать необходимость ограничения вмешательства бюрократического центра в общинную систему ведения хозяйства. Эту задачу и была призвана решить теория свободной общины, основные начала которой немецкие ученые заимствовали из французского и бельгийского права.

Теория свободной общины доказывала, что право общины заведовать своими делами имеет такой же естественный и неотчуждаемый характер, как и права и свободы человека, ибо община исторически возникает раньше государства, которое должно уважать свободу общинного управления.

Для теории свободной общины характерны следующие основополагающие начала организации местного самоуправления:

- а) избираемость органов местного самоуправления членами общины;
- б) разделение дел, которыми ведает община, на собственные дела и дела, порученные ей государством;
- в) местное самоуправление – это управление собственными делами общин, отличными по своей природе от дел государственных;
- г) органы местного самоуправления – органы общин, а не государства;
- д) государственные органы не вправе вмешиваться в собственную компетенцию общины. Они должны лишь следить за тем, чтобы община не выходила из пределов своей компетенции.

На смену теории свободной общины пришла общественная теория самоуправления (или общественно-хозяйственная теория самоуправления), которая также исходила из противопоставления государства и общины, из принципа признания свободы осуществления своих задач местными сообществами. Однако ее сторонники, обосновывая основной признак местного самоуправления, на первый план выдвигали не естественный и неотчуждаемый характер прав общины, а не-

государственную, преимущественно хозяйственную природу деятельности органов местного самоуправления.

Самоуправление, согласно общественной теории, – это заведение делами местного хозяйства. «Общественная теория, – писал Н.М. Коркунов, – 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 свои собственные интересы».

Данная теория, как отмечали ее критики, смешивала самоуправляющиеся территориальные единицы со всякого рода частноправовыми объединениями (промышленными компаниями, благотворительными обществами и т.п.). Но принадлежность человека к какому-либо частно-правовому объединению зависит от него, как и выход из данного объединения. В то время как принадлежность к самоуправляющимся единицам и подчинение органам самоуправления самоуправляющейся территориальной единицы устанавливаются законом и связаны с местом проживания человека.

На основе взглядов, критически оценивающих общественную теорию, получила развитие государственная теория самоуправления, основные положения которой были разработаны выдающимися немецкими учеными XIX в. Л. Штейном и Р. Гнейстом.

Согласно этой теории самоуправление – это одна из форм организации местного государственного управления. Все полномочия в области местного самоуправления даны государством, имеют источником государственную власть. Однако в отличие от центрального государственного управления местное самоуправление осуществляется не правительственными чиновниками, а при помощи местных жителей, заинтересованных в результате местного управления. Поэтому нельзя утверждать, что местные вопросы, самостоятельно решаемые органами местного самоуправления, имеют иную природу, нежели государственные. Передача некоторых задач государственного управления в ведение местных сообществ с точки зрения государственной теории обусловлена необходимостью обеспечить более эффективное решение тех или иных вопросов на местном уровне. При централизованном государственном управлении, построенном на началах строго соподчинения, государственные чиновники лишены инициативы и самостоятельности. Они, по существу, не зависят от местного населения, которому не подконтрольны.

Общественная и государственная теории местного самоуправления имели своих сторонников в дореволюционной России, осуществившей в XIX в. земскую и городскую реформы. Основные начала общественной теории самоуправления получили обоснование в работах В.Н. Лешкова и А.И. Васильчикова. В.Н. Лешков, видный славянофил, основываясь на идеях о самобытности русской общины и ее неотъемлемых правах, выступал за независимость местного самоуправления от государства, за необходимость равного участия в выборах всех членов земств, потому что они связаны одинаковыми общественными, земскими интересами. А.И. Васильчиков, противопоставляя местное самоуправление бюрократическому государственному порядку управления, настаивал на том, что местное самоуправление чуждо политике: оно имеет свою особую цель и особую сферу деятельности.

Государственная теория самоуправления получила развитие в работах таких видных дореволюционных юристов, как А.Д. Градовский, В.П. Безобразов, Н.И. Лазаревский.

Н.И. Лазаревский определял местное самоуправление как систему децентрализованного государственного управления, где действительность децентрализации обеспечивается рядом юридических гарантий, которые, с одной стороны, ограждают самостоятельность органов местного самоуправления, а с другой – обеспечивают тесную связь с данной местностью и ее населением. По его мнению, государственная власть является совокупностью полномочий и монарха, и коронной администрации, и парламента, и органов самоуправления.

Двойственный характер муниципальной деятельности (самостоятельность в местных делах и осуществление определенных государственных функций на местном уровне) находит отражение в теории дуализма муниципального управления. Согласно этой теории муниципальные органы, осуществляя соответствующие управленческие функции, выходят за рамки местных интересов и, следовательно, должны действовать как инструмент государственной администрации.

В теории социального обслуживания делается упор на осуществление муниципалитетами одной из основных своих задач: предоставление услуг жителям, организация обслуживания населения. Основной целью муниципальной деятельности, согласно данной теории, является благосостояние жителей коммуны.

Наряду с названными теориями существуют и социал-реформистские муниципальные концепции, сторонники которых исходят из возможности социалистической эволюции буржуазного местного самоуправления как одного из путей безреволюционной трансформации

современного общества в социалистическое. Социал-реформистские взгляды на природу местного самоуправления были распространены в свое время и в России. Так, по мнению М.Д. Загряцкого, классовые буржуазные государства создают юридические формы, облегчающие переход к социалистическому порядку. Из этих юридических форм наиболее совершенной является самоуправление.

## **2. Модели местного самоуправления**

Существуют различные типы местного самоуправления, что предопределяет особенности развития муниципального законодательства в тех или иных странах.

### *Англосаксонская модель местного самоуправления, автономные исключительные полномочия*

Англосаксонская (британская) система местного самоуправления, которая получила большое распространение в современном мире, появилась в Англии и на данный момент результативно действует в Великобритании, США, Австралии, Канаде, Новой Зеландии, Индии и прочих странах англосаксонской правовой преемственности.

Спецификой местного самоуправления в Великобритании следует считать то, что графства (также и крупные) находятся в подчинении местного самоуправления и не имеют сверху назначенных должностных лиц общей компетенции. Совместно с этим законодательство Англии не предусматривает определения местного самоуправления, а присутствует исключительно термин «местное управление».

Современная Великобритания предусматривает размещение местного самоуправления, которое сосредоточено в выборных советах различной степени (города, районы, округа). Советы формируются в ходе избирательного процесса, и их процедура совпадает с парламентскими выборами. Срок их полномочий составляет четыре года. В некоторых случаях, установленных законом, советы не переизбираются полностью, а обновляются путем постепенной ротации.

Советы сами выбирают себе руководство-председателя или мэра, которые, несмотря на нынешнюю двухпартийную систему, стараются действовать политически непредвзято. В связи с этим партийные

противоречия мало влияют на деятельность местных органов власти, в основном в небольших уездах и городах.

Система управления местным самоуправлением в Англии, Уэльсе и Шотландии осуществляется через советников, комиссии и Административный персонал. Члены местных советов (советники) действуют в них либо бесплатно, либо на неполный рабочий день. Это функциональные и отраслевые комиссии и комитеты, которые на своих заседаниях решают важнейшие вопросы. Как правило, две трети членов комиссии (Комитета) являются советниками, а одна треть – экспертами и местными служащими, нанятыми Советом. Только финансовый комитет состоит полностью из советников, а полицейский комитет должен включать в себя мировых судей в дополнение к ним. Советы также нанимают сотрудников, которые обычно подчиняются главному администратору.

Управление органами местного самоуправления сосредоточено в руках комиссий, которые формируются Советом. Все местные советы делегируют определенные полномочия комиссиям (в связи с тем, что Советы довольно большие, некоторые из них насчитывают более 100 человек) для того, чтобы они постоянно функционировали и готовили различные решения. Комиссии по ресурсам и политике широко используются в качестве координационных центров для других комиссий.

Местные советы имеют право нанимать специалистов и старших должностных лиц, а также утверждать назначение конкретных руководителей департаментов (в их число входят также руководители департаментов образования, директора различных социальных служб, полиции и др.). Советы образуют самостоятельный орган исполнительной власти.

Существует три типа исполнительных структур:

1) система «мэр и кабинет»: прямые выборы мэра, который руководит исполнительной властью и назначает своих помощников (2-9 человек);

2) система «Лидер и кабинет»: выборы главы Исполнительной власти и членов Совета с помощниками («кабинет»), назначаемыми либо лидером, либо советом;

3) «мэр и руководящий совет»: всенародные выборы мэра, который разделяет исполнительные полномочия с губернатором, назначенным советом, состоящим из карьерных чиновников.

В Англии сельские районы управляются на низовом уровне через приходы (в Шотландии и Уэльсе – через общины), созданные в самом начале XVI век. Приход как низшая единица самоуправления

включает прихожан, которые группируются вокруг поместной церкви. Первоначально церковным приходам были поручены вопросы благотворительности (забота о сиротах, больных, бедных и др.), затем сфера влияния приходских органов расширилась, и они стали заниматься строительством мостов и дорог, отвечать за состояние улиц, общественных учреждений и т.д. Несмотря на то, что приходы имеют определенные полномочия: содержание и обустройство спортивных площадок, кладбищ, зон отдыха, общественных туалетов, прачечных и т.д., их роль сводится главным образом к тому, что приходы являются своеобразными группами давления местных жителей по отношению к решениям, принимаемым высшестоящими органами власти по вопросам, затрагивающим их интересы.

Таким образом, характерная специфика местного самоуправления в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии определяется как территориальной структурой, так и местными традициями. Следует отметить, что на современном этапе в странах англосаксонского права усиливается тенденция повышения роли статутов в правовом регулировании местного самоуправления, а традиционное для этих государств «позитивное» регулирование полномочий местных органов власти реформируется.

*Континентальная модель местного самоуправления.  
Формирование органов, структура, полномочия*

Несмотря на разные подходы к местному управлению, к общепризнанным относят следующие основные модели местного самоуправления: англосаксонскую и континентальную.

Континентальная (французская) модель местного самоуправления представляет собой правовые системы следующих европейских стран: Франция, Германия, Италия, Испания, Бельгия. А также бывших колоний этих стран: Латинская Америка, Ближний Восток и франкоговорящая Африка.

Далее раскроем содержание главных особенностей этой модели местного самоуправления, анализируя правовую систему Французской Республики. Континентальная модель местного самоуправления проявляется в:

- сочетании на местах прямого государственного управления и местного самоуправления;
- использовании принципов назначаемости и выборности при формировании органов местной власти;

- наличии контроля за деятельностью органов местного самоуправления со стороны представителей центральной администрации;
- унифицированном и детально стандартизированном статусе местных органов власти;
- принципиальном различии местного сообщества и нацией, которые имеют разные интересы.

Континентальная система местного самоуправления была сформирована во Франции в Средние века, а затем построена на праве городов на самоуправление. В сельской местности судебная и административная власть издавна принадлежала феодалам, а города приобрели определенную самостоятельность, которая была закреплена в уставах или грамотах. Это придавало городским свободам уникальный характер: каждый город получал свой перечень свобод, но административная система в них имела большое количество общих черт. Таким образом, собрание жителей города было представлено как общее собрание, которое обсуждало наиболее важные вопросы и избирало местных чиновников, которые были членами городского совета, осуществлявшего текущее управление. Один из членов Совета был избран мэром, который выполнял функции церемониального характера.

В настоящее время Франция является одной из немногих стран в мире, где сочетаются четыре уровня управления: муниципальный, ведомственный, региональный и Национальный. Организация коммуны состоит из следующих элементов: муниципальный совет избирается путем прямых, равных, всеобщих выборов. Из своего состава Совет избирает мэра, который является исполнительным органом, и его заместителей.

С одной стороны, мэр является представителем правительства в коммуне и, с другой стороны, в этом качестве непосредственно подчиняется префекту департамента, который осуществляет априорный надзор за решениями муниципального совета. В отдельных случаях он имеет право приостановить полномочия мэра и Совета и выполнять свои функции. Префект также распределяет основную часть государственных субсидий между коммунами.

Департаменты, наряду с коммунами, являются одним из самых важных территориальных подразделений в современной Франции. Здесь сосредоточены основные службы местного самоуправления, во главе которых стоят префекты – высокопоставленные чиновники, назначаемые и смещаемые правительственными указами. Префекты отличаются от других государственных служащих ограничениями своих служебных прав. Они не имеют права вступать в профсоюзы или об-

жаловать свое увольнение в суде. Сама префектура также участвует в управлении Департаментом вместе с префектом, руководство которым состоит из субпрефектов или заместителей префектов, руководителей местных служб.

Главой областной администрации является уполномоченный Республики, который также является руководителем департамента, на территории которого находится местная столица.

Таким образом, для французской модели местного самоуправления характерно наличие контроля за деятельностью органов местного самоуправления со стороны представителей центральной государственной администрации.

Кроме того, необходимо отметить, что в основе правового регулирования компетенции органов местного самоуправления Франции лежит принцип, согласно которому муниципальным органам разрешены все действия, которые прямо не запрещены законом и не относятся к компетенции других органов.

Муниципальные реформы, проведенные в последние годы во Франции и Великобритании, в определенной мере сгладили различия двух основных систем местного самоуправления, не устранив, однако, их полностью.

#### *Смешанная модель местного самоуправления.*

##### *Централизованные и децентрализованные органы самоуправления*

Для большинства стран мира характерны смешанные модели, в которых к определенной системе добавляются местные особенности. В Индии, например, англосаксонская модель местного самоуправления была дополнена деятельностью представителей государственных исполнительных органов на местном уровне.

Смешанная модель сходна как с романо-германской, так и с англосаксонской моделями местного самоуправления.

Местное (коммунальное) самоуправление Германии на конституционном уровне гарантирует право на самоуправление, но функционирование органов местного управления регламентируется на уровне земель (субъекты федеративного государства). Местные сообщества обладают довольно узким кругом полномочий, но при этом они обязаны исполнять определенные государственные полномочия. Основной единицей местного самоуправления является община. Также присутствует самоуправление на районном уровне или на уровне городов-районов. В трех городах совмещаются функции местного самоуправления и федеральной земли – это Берлин, Бремен и Гамбург. Ре-

гламент выборов, структуру и функции органов местного самоуправления различают на уровне земель.

В Германии полномочия местного самоуправления подразделяют на собственные, обязательные, приписываемые законом, и делегированные. К обязательным полномочиям следует относить: территориальное планирование, контроль жилищных вопросов, дорожные проблемы, начальное образование, социальная и молодежная политика, пожарная безопасность, содержание социальных объектов. К делегированным полномочиям относят, например, регистрацию актов гражданского состояния, контроль продовольствия. К необязательным полномочиям, которые местная власть имеет право осуществлять, но не обязана, относят строительство жилья, общественный транспорт, поддержку культуры и развитие спорта. Для муниципального района в дополнение к обязательным полномочиям относят дорожное содержание на территории района, содержание медицинских учреждений, средних профессиональных учебных заведений, особо охраняемых заповедных территорий. К необязательным полномочиям относят содержание университетов.

Немецкие муниципальные финансы включают местные налоги и часть государственных налогов, которые передаются муниципалитетам. В Германии действует правило финансового выравнивания, означающее, что любой гражданин имеет право на получение одинакового обеспечения на всей территории государства. В связи с этим государство перечисляет субсидии муниципалитетам, которым не хватает местных налогов.

В Австрии местное самоуправление имеет много общего с немецкой системой, но в Австрии самоуправление более стандартизировано.

Самоуправление происходит по образцу Германии в Бельгии, которая прошла процесс перехода от унитарного государства к федеративному. Нидерланды исторически превратили федеративное государство в унитарное. Функции и структура местного самоуправления в Нидерландах аналогичны таковым в Германии, но самоуправление регулируется на центральном уровне, а не на региональном.

В Скандинавии также смешанная модель самоуправления, но она разнится с германской моделью. Скандинавские страны представляют собой унитарные государства, и обладают собственными историческими традициями самоуправления. Местное самоуправление в Швеции XVIII в. стало для императора Петра I прогрессивной моделью, но главная идея шведского самоуправления – приходские общины – Петр в России не ввел.

В Японии местные общины имеют право принимать решения по всем вопросам, не входящим в компетенцию государства, включая принятие местных актов, в которых в качестве санкций применяются уголовные наказания. Местные органы власти в Японии обладают полномочиями по довольно широкому кругу вопросов, и вопросы социальной защиты и безопасности занимают не последнее место.

Федеративные государства (США, Германия и др.), как правило, не имеют специального федерального закона о местном самоуправлении, предоставляя субъектам федерации (штатам, землям и т.д.) право осуществлять в полной мере законодательное регулирование вопросов местного самоуправления.

В США в результате эволюционного развития городского самоуправления сложились три основные формы организации городского управления:

1) *система «мэр–совет»* действует более чем в половине самоуправляющихся городов США. При этом может идти речь о «сильном» мэре и «слабом» мэре, ибо его реальная власть далеко не одинакова во всех муниципалитетах. На объем власти мэра, его позиции в системе муниципального управления влияют такие факторы, как процедура избрания (мэр избирается либо непосредственно жителями, либо муниципальным советом; возможен и иной способ избрания: мэром может стать муниципальный советник, набравший наибольшее число голосов на выборах в совет); срок полномочий мэра (это может быть и четыре, и два года); право мэра налагать вето на решение совета и др.;

2) *система «совет–менеджер»* (или «городской управляющий»). В соответствии с этой формой городского управления мэр и муниципальный совет нанимают профессионального чиновника – менеджера (городского управляющего), который руководит городской администрацией и управляет городом как частным предприятием. Муниципальный совет и мэр являются политическими органами, определяющими общую политическую линию;

3) *«комиссия»*. Подобная форма городского самоуправления встречается достаточно редко и существует, как правило, в небольших городах. Городское управление осуществляется комиссией, состоящей обычно из пяти членов, избираемых всеобщим голосованием. Члены комиссии одновременно выполняют функции совета и глав основных подразделений аппарата муниципального управления.

Модель местного самоуправления в России также следует рассматривать как смешанную модель, поскольку она сочетает в себе

элементы различных систем. Но российская модель имеет большее сходство с континентальным типом (точнее, с его немецким подтипом). Российское местное самоуправление было восстановлено в последнее десятилетие XX века и постоянно трансформировалось. Поэтому модель нашей страны пока нельзя отнести к определенному устойчивому типу.

### **Глава 3. История становления местного самоуправления**

#### **1. Организация местной власти на местах в дореволюционный период**

За все время становления истории самоорганизация в обществе представляла собой различные формы: территориальные и родоплеменные общины, общественные и государственные организации и т.д. Комбинирование и слияние этих форм создавали и создают общественные системы разного уровня сложности, от родовой общины до империи. С данной точки зрения современные системы в обществе и их социальные подразделения (муниципальные образования, сельские общины, органы местного самоуправления, государственные институты и т.п.) также являются итогом самоорганизации общества и человека.

Очевидным является то, что любая система в обществе имеет свои, концепции общественного развития и местного самоуправления, которые сложились поэтапно. Эти концепции имеют очень важную практическую значимость и для внутреннего управления областью жизнедеятельности местного сообщества, и для управления целой государственной системой. История человеческого развития говорит о том, что управление представляет собой его ровесника, что с момента появления общества возникают и управленческие процессы.

Конкретного подхода к определению местного самоуправления нет. Разнообразие подходов находится в соответствии с разнообразием культур, которые сформировались в процессе естественного исторического развития. Каждая из этих культур имеет свою логику развития и ценность. Ценности культуры Запада, логика реалистической и номиналистической общественных концепций развивались в особых условиях Древней Греции, Древнего Рима, Средневековья Англии.

В итоге в каждом государстве как в общественной системе исторически складывались свои специфические взгляды на местное самоуправление. Одни представления сформировались в Англии, иные во Франции и в Германии и абсолютно противоположные представления на местное самоуправление сформировались в нашей стране. Общим в этих взглядах следует назвать то, что в них местное самоуправление является управлением, направленным внутрь области жизнедеятельности местного сообщества. Сюда следует относить: способности участников местного сообщества определять свое положение в си-

стеме общества, свою социальную значимость, усваивать права, функции и обязанности; способности субъекта управления держать под контролем поведение членов местного сообщества.

Специфическим является оформление их теории с определенной системой принципов и идей:

- во-первых, это взгляды на свободную деятельность органов местного самоуправления в определении вопросов местной значимости;

- во-вторых, взгляды об ограничении свободной деятельности органов местного самоуправления в выявлении вопросов местного значения с государственной стороны;

- в-третьих, понимание единства государственных и личных интересов в определении проблем местной значимости.

Российское местное самоуправление формировалось неравномерным образом и сильно различалось с муниципальными образованиями Европы. В разные периоды формирования государства в России элементы самоуправления всегда присутствовали в сельских общинах и городах.

Самоуправленческие начала в организации местной жизни были присущи народам России с давних времен. Исконной формой территориального самоуправления Древней Руси являлось самоуправление в соседских общинах-вервях. Вервь объединяла несколько семей одного племени, входя в состав волости. Волость тяготела к определенному стольному городу. Главный способ самоуправления в названных территориальных общинах – вечевая демократия. Вече – собрание (сход) жителей. Оно выросло из племенных собраний. Примером развитости вечевой демократии может служить Великий Новгород вплоть до его упадка.

Пример самоуправления средневековой Руси – земские избы, образуемые в городах, волостях. В их ведении находились сбор налогов, другие денежные вопросы, хозяйственные и судебные дела. Земская изба состояла из земского старосты, земского дьяка и целовальников, избиравшихся из зажиточных посадских людей и государственных (черносошных) крестьян на один-два года или на неопределенный срок. Избирали указанных лиц тяглое население, посадские люди, крестьяне. В число избирателей не входили служилые люди, не находившиеся под властью земских изб.

Пример более близкого к нам времени – укрепление городского самоуправления Екатериной II, утвердившей 21 апреля 1785 г. Грамоту на права и выгоды городам Российской империи («Жалованная грамота городам»). В Грамоте в качестве особой юридической личности

выделено «общество градское» как объединение городских обывателей независимо от их сословной принадлежности. Городское население делилось на шесть разрядов. Первый разряд включал домовладельцев. Второй – купцов, разделенных на три гильдии. Третий – лиц, записавшихся в цехи. Четвертый – иногородних и иностранных гостей. Пятый – именитых горожан («степенных» служащих, художников, ученых, крупных капиталистов, банкиров, хозяев кораблей, торговцев оптом). Шестой – посадских, не вошедших в пять первых разрядов и занимавшихся промыслом, рукоделием или иною работою городе. Город имел свой герб и печать. Градское общество наделялось правом обладать движимым и недвижимым имуществом, собственной казной, наполнявшейся за счет самообложения горожан, доходов с недвижимого имущества, отчислений процентов от питейных заведений, иных доходов. В управлении городом определенные права получило собрание городских обывателей. Собрание составлялось из депутатов от каждого из шести разрядов населения. Оно должно было собираться каждые три года в зимнее время по приказанию и дозволению генерал-губернатора или губернатора для производства выборов городских органов, выслушивания предложений генерал-губернатора или губернатора, принятия представлений губернатору о своих общественных нуждах и пользах, проверке обывательской книги. Собрание избирало из своего состава общую городскую думу как представительный орган города в составе городского главы и гласных от каждого из шести разрядов. Общая городская дума созывалась по мере необходимости и избирала из состава своих гласных шестигласную думу как орган текущего представительного правления (собиралась не реже одного раза в неделю). При Екатерине II получило развитие дворянское самоуправление. Дворянство активно использовалось центральной властью как опора в управлении на местах.

Формирование местного самоуправления в России дореволюционного периода началось с земской и городской реформы, проводимой Александром II. Положение о земских учреждениях 1864 г. выдвигало формирование выборных губернских и уездных земских собраний, которые заведовали местными делами в хозяйственной области. Система городского самоуправления определяло Городовое положение 1870 г., к органам городского самоуправления относились управы и городские думы. Совместно с уездными, губернскими и городскими органами самоуправления функционировали государственные органы.

При Александре III органы местного самоуправления контролировались правительственными чиновниками. 1917 г. ознаменовался

принятием новых положений, в соответствии с которыми выборы приобретали демократическую направленность, а большее количество голосов передавалось рабочим и крестьянам, были также созданы волостные собрания и волостные управы. Но муниципальная реформа 1917 г. не состоялась.

## **2. Послереволюционная организация местной власти**

После окончания революции городские думы и земские собрания ликвидировались, а их функции возложены на съезды советов рабочих и крестьянских депутатов, не являющимися постоянными органами. Организационную основу власти составлял принцип единства системы Советов как органов государственной власти снизу вверх, местное самоуправление не признавалось.

Большевики после захвата власти в октябре 1917 г. сделали в организации местной власти ставку на советы рабочих, крестьянских и солдатских депутатов, пойдя на слом земских органов. Советы изначально возникли как организационные ячейки стачечного движения (революция 1905 г.), став в 1917 г. наряду с военно-революционными комитетами органами вооруженного восстания.

Конституция СССР 1936 г. и Конституция РСФСР 1937 г. предусматривали советы депутатов трудящихся, которые были переименованы Конституцией РСФСР 1978 г. в советы народных депутатов. Советы народных депутатов представляли собой одновременно и местные органы государственной власти и органы местного самоуправления.

К рассмотрению функционирования местного самоуправления как самостоятельной системы обратились в конце 1980-х гг. в соответствии с реформой государственной власти. В 1990 г. были сформированы президиумы (малые советы) советов народных депутатов. Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства» (1990 г.) и Закон РСФСР «О местном самоуправлении» (1991 г.) определили становление местного самоуправления в России. Было проведено разграничение полномочий местных советов и администраций, определены разные гарантии местного самоуправления судебного и иного характера.

В 1993 г. во время постепенной конституционной реформы Президент РФ реализовал реформу местного самоуправления. Функционирование местных советов было упразднено, полномочия распорядительного характера были отданы местным администрациям, а избра-

ние новых представительных органов местного самоуправления были перенесены на 1994 г.

Принятая 12 декабря 1993 г. Конституция РФ зафиксировала местное самоуправление и его самостоятельную деятельность, также и при определении системы органов местного самоуправления. К местным органам государственной власти стали относить территориальные управления государственных органов исполнительной власти. Органами местного самоуправления преобразовались в выборные представительные органы и выборные главы местных администраций. Представительные органы краев и областей, краевые и областные администрации, наконец, приобрели положение органов государственной власти. Начало этому положил Федеративный договор Российской Федерации, краев и областей. Но в большем числе городов главы городских администраций и представительные органы местного самоуправления стали избираться только в 1997 г., а в районах – в 2006 г.

1995 год характеризуется принятием 28 августа 1995 г. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup>. В 1997 г. и в 2000 г. к этому закону были приняты значимые поправки о местном самоуправлении для городов федерального значения и об ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц.

### **3. Реформы местной власти конца XX – начала XXI вв.**

Осенью 1993 г. произошел практически по всей стране, за исключением ряда республик в составе России, полный слом представительной власти на местах, а ее функции на местах были переданы власти исполнительной – соответствующим местным администрациям. Вместе с упразднением Советов началось формирование новой представительной власти на местах – дум, муниципальных комитетов, собраний представителей. Их образование было предусмотрено Указом Президента РФ от 26 октября 1993 г. «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации», которым было утверждено Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы. Срок полномочий выборных органов в соответствии с настоящим Указом был установлен в два года. Было решено, что представительная власть

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 35, ст. 3505 (документ утратил силу).

теперь должна формироваться не во всех административно-территориальных единицах. Так, в городских и сельских поселениях с числом жителей до пяти тысяч человек местное самоуправление могло осуществляться непосредственно населением через собрания, сходы и выборных глав местного самоуправления. В городских и сельских поселениях с населением до 50 тысяч человек выборным органом местного самоуправления признавалось собрание представителей и глава местного самоуправления. На территориях, включающих несколько городских и сельских поселений, совместным решением органов местного самоуправления мог быть создан единый орган местного самоуправления соответствующих территорий. Скажем, применительно к району это выглядело следующим образом. В них мог образоваться орган местного самоуправления, формируемый из представителей органов самоуправления городских и сельских поселений. Было также установлено, что представительный орган работает, как правило, на неосвобожденной основе и созывается на заседания главой местного самоуправления. Глава получил право подписывать решения выборного учреждения местного самоуправления.

Импульс изменениям к лучшему на местах дала Конституция Российской Федерации 1993 г., хотя заложенные в Конституции принципы местного самоуправления, вобравшие в себя положительное содержание предшествующего законодательства, поначалу серьезно искажались в нормативных актах субъектов Федерации. Более эффективно процесс восстановления самоуправленческих начал на местах и их совершенствования на основе Конституции РФ 1993 г. пошел после принятия ФЗ от 28 августа 1995 г. На его основе сложилась новая организационно-территориальная структура местного самоуправления. Она представляет собой симбиоз общественной и государственной теорий местного самоуправления. Органы местного самоуправления наделены публично-властными полномочиями (проявление государственной теории), но не рассматриваются как органы государственной власти и не находятся в прямом подчинении последних (проявление общественной теории). Однако необходимость дальнейшего совершенствования местного самоуправления подтолкнула федеральный центр к новому масштабному реформированию местного самоуправления. Главное средство названного реформирования – ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Отдельно необходимо отметить, что в январе 2020 г. Президент России предложил внести ряд поправок в Конституцию РФ 1993 г., в том числе и в главу 8, регулиующую основные положения и принци-

пы местного самоуправления. Президент РФ внес соответствующий законопроект в Государственную Думу, которая уже в марте 2020 г. приняла Закон РФ о поправке к Конституции РФ<sup>1</sup>.

Согласно п. 5 ст. 3 указанного Закона, коррективы вступают в силу в случае их одобрения большинством участников общероссийского голосования. И соответственно с 25 июня по 1 июля 2020 г. состоялось общероссийское голосование по вопросу одобрения изменений, вносимых в Конституцию Российской Федерации. Данное событие, как представляется, явилось следующим этапом развития местного самоуправления в России.

Так, следует отметить, что была отредактирована вся восьмая глава Конституции РФ. Изменения коснулись конституционных норм, регламентируют специфику местного самоуправления (п. 3 ст. 132). В частности, в понятие «единой системы публичной власти» помимо собственно органов государственной власти (на федеральном и региональном уровнях) теперь входит и местное самоуправление.

Органы местного самоуправления могут рассчитывать на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения полномочий, имеющих государственное значение. Причём эта компенсация не будет актом «доброй воли» какого-то начальника – право на неё будет закреплено в конституции. Следует отметить, что независимость местного самоуправления от органов государственной власти сохранится и запрет на ограничения прав местного самоуправления недопустим (ст. 133).

Редакции подверглась ст. 133 Конституции РФ, которая закрепила право местного самоуправления в Российской Федерации на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций и полномочий, имеющих государственное значение, а также запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Теперь на органы местного самоуправления ложится большая ответственность, в том числе и при реализации национальных проектов, крупных инфраструктурных сооружений, а также некоторых функций государственной власти.

---

<sup>1</sup> О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти [Электронный ресурс]: Закон Рос. Федерации о поправке к Конституции Рос. Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 13.07.2020).

Одна из поправок закрепила в ст. 131 Конституции РФ право органов государственной власти на участие в формировании муниципальных органов, вплоть до «назначения и освобождения от должности» муниципальных должностных лиц и мэров тоже.

Конституционными стали и установленные на федеральном же уровне особенности осуществления местного самоуправления в городах федерального значения (Москва, Петербург и Севастополь). С особенностями (видимо, с ограничениями) при желании федеральной власти будут действовать и муниципальные власти в столицах субъектов Российской Федерации.

Все вышеизложенное позволяет нам утверждать, что в связи с настолько масштабными изменениями в области и конституционного права и публичного и муниципального данные отрасли приобретут новые аспекты для научных исследований и изысканий, что само собой не бесследно отразится на данных учебных дисциплинах и развитии науки в целом.

## **Глава 4. Местное самоуправление: понятие, основные черты, принципы и функции**

### **1. Понятие местного самоуправления**

Термин «самоуправление» означает «я управляю своими делами», что подразумевает определенную автономию и независимость субъекта. Однако автономия, как и многие термины социальной науки, не имеет полной и единой научной интерпретации.

Современное определение «местного самоуправления» в нашей стране нашло свое отражение в 1990 г. в Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления и местной экономики в СССР», где была дана следующая трактовка этого понятия: «местное самоуправление» – самоорганизация граждан для решения, непосредственно или через избранные ими органы, всех вопросов местного значения, в соответствии с интересами населения и особенностями административно-территориальных единиц, на основе законов и соответствующей материальной и финансовой базы».

Важный вклад в определение понятия «местное самоуправление» и анализ его качеств внесли великие отечественные исследователи О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев, К.Ф. Шеремет и другие. О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев дают определение местному самоуправлению в соответствии со ст. 1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», где местное самоуправление определено как форма осуществления власти народом, которая в соответствии с Конституцией Российской Федерации осуществляется в двух основных формах: государственная власть и местное самоуправление (муниципальная власть).

Необходимо учитывать особенности местного самоуправления и его органов, не входящих в систему государственной власти, являющихся муниципальными, а не государственными органами. Сегодня понятие «местное самоуправление» тесно связано с понятием «государство», поскольку местное самоуправление, в соответствии с Основным законом, является одним из элементов политической системы современной России, в целом направленной на реализацию принципа народной власти.

Создание местного самоуправления вытекает из Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление – это форма осуществления власти народом, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, принятие народом самостоятельно и под свою ответственность решения непосредственно и/или через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

В соответствии с ч. 1 ст. 3 Европейской хартия местного самоуправления местное самоуправление означает право и реальную возможность местных властей регулировать и управлять значительной частью публичных дел, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

Таким образом, местное самоуправление в современном понимании этого термина – это сфера общественных отношений, которая возникает на основе интересов местной общины, имеющей право заниматься индивидуальной трудовой деятельностью под свою ответственность. Однако эти социальные отношения регулируются на уровне управления профессиональной элитой.

Это определение отражает двойную роль местного самоуправления (как института государственной структуры, так и института гражданского общества), его функционирование на уровне сочетания муниципального управления и самоуправления. Следует отметить, что признания местных интересов недостаточно. Одним из основных моментов местного самоуправления является согласование интересов различных слоев населения местной общины, а также согласование ее интересов с интересами соседних общин и национальными интересами. Современное местное самоуправление сохранило свои «общественные» корни, и есть все основания считать этот институт одним из основных элементов системы гражданского общества.

Таким образом, местное самоуправление – комплексное, многообразное действие, которое может быть представлено в четырёх ипостасях: как одна из основ конституционного строя Российской Федерации; как одна из форм народовластия, посредством которой реализуется народный суверенитет; как право населения на самостоятельное решение вопросов местного значения, владение, пользование, распоряжение муниципальной собственностью; как один из уровней публичного управления в Российской Федерации.

Муниципальному управлению присущи следующие отличительные особенности:

- концепция муниципального управления основывается на философии и базовых принципах местного самоуправления;
- в концепции городского управления предметами управления считаются локальная территория и совершающиеся в ней социально-экономические процессы;
- в концепции муниципального управления существуют два субъекта управления: жители муниципального образования (местное сообщество) и аппараты регионального самоуправления, функционирующие с имени местного сообщества.

## **2. Правовые черты (признаки) местного самоуправления**

Система местного самоуправления – это совокупность ряда взаимосвязанных между собой элементов, обеспечивающих существование и деятельность местного самоуправления как самостоятельного института общества. В числе названных элементов: субъекты местного самоуправления; законодательство Российской Федерации и субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении; муниципальные правовые акты; социально-экономическая, политическая, духовно-культурная инфраструктура и др.

Наиболее общую субъектную основу местного самоуправления составляют низовые территориальные сообщества жителей, объединяющие индивидов, группы, коллективы, организации. Внешне формальным выражением территориальных сообществ жителей выступают муниципальные образования как политико-территориальные единицы, а само местное самоуправление имеет определенные правовые черты (признаки).

Во-первых, через муниципальные органы и их должностных лиц.

Во-вторых, через жителей, обладающих статусом избирателей, участников местных референдумов, сходов, собраний, конференций. Жители осуществляют функции местного самоуправления в муниципальных образованиях по месту своего постоянного или преимущественного проживания.

В-третьих, через органы территориального общественного самоуправления (домовые, уличные, квартальные комитеты, советы микрорайонов, народные дружины).

В-четвертых, каналом выявления, выражения воли местных сообществ, населения выступают общественные, религиозные объединения, иные виды местных негосударственных некоммерческих объединений.

В-пятых, еще одним таким каналом являются муниципальные предприятия, коммерческие негосударственные и немunicipальные объединения, работающие на местах.

### **3. Принципы местного самоуправления**

В Конституции Российской Федерации закреплены конституционные принципы местного самоуправления, которые в свою очередь получает уточнение, развитие в ряде иных законодательно закрепленных принципиальных положений, определяющих своеобразие российского местного самоуправления.

*1. Необходимость организации местного самоуправления на всей территории Российской Федерации.* Базовая территориальная единица местного самоуправления – муниципальное образование. Муниципальные образования в силу этого принципа должны по общему правилу создаваться на всех населенных территориях всех субъектов Российской Федерации.

*2. Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.* Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

*3. Местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом.* Территории муниципальных образований определяются с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления в Российской Федерации, установленными федеральным законом в собственных уставах. Уставы муниципальных образований для своих образований играют ту же роль, что и Конституция РФ для страны в целом, конституции, уставы субъектов Российской Федерации для соответствующих субъектов. Устав муниципального образования – своеобразная «конституция», которая комплексно определяет важнейшие

принципы устройства и жизнедеятельности своего территориального коллектива.

*4. 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.* При этом Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает запрет осуществления местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами. Это существенная гарантия самостоятельности мест. Запрет осуществления местного самоуправления государственными органами и должностными лицами означает невозможность осуществления последними функций и полномочий муниципальных образований, органов местного самоуправления, прав и полномочий иных субъектов местного самоуправления.

Однако указанный запрет имеет свои изъятия. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает ряд случаев, при которых органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе временно осуществлять отдельные полномочия органов местного самоуправления (ст. 75). В любом случае органы государственной власти не вправе осуществлять полномочия органов местного самоуправления по принятию устава муниципального образования, внесению в него изменений и дополнений, изменению границ территории муниципального образования, преобразованию муниципального образования.

*5. Изменение границ территорий, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий в порядке, установленном федеральным законом.* Особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом.

*6. 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.*

7. 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. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

8. 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.

9. Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций, а также запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

10. Обязательность решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, муниципальными органами, должностными лицами в пределах их полномочий и невозможность прямой отмены нормативных, индивидуальных решений муниципальных органов и должностных лиц государственными органами и должностными лицами. В настоящее время прямая отмена государственными органами муниципальных актов возможна только в одном случае. Муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено органами государственной власти Российской Федерации или субъекта Федерации в части регулирования названными актами осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

#### **4. Функции местного самоуправления**

С учетом роли местного самоуправления в организации и осуществлении власти народа, задач, решаемых в процессе муниципальной деятельности, и полномочий местного самоуправления можно выделить следующие социально-целевые функции самоуправления:

1) обеспечение участия населения в решении вопросов местного значения. В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправле-

ния в Российской Федерации» муниципальные образования правомочны принимать и корректировать свои уставы, контролировать их соблюдение; определять формы, порядок и гарантии непосредственного участия граждан в решении вопросов местного значения; образовывать выборные и иные органы местного самоуправления, определять их структуру и полномочия; проводить выборы депутатов представительных органов и должностных лиц местного самоуправления; определять условия и порядок организации муниципальной службы;

2) управление муниципальной собственностью, финансовыми средствами местного самоуправления. Органы местного самоуправления осуществляют от имени муниципального образования права собственника в отношении имущества и местных финансов, входящих в состав муниципальной собственности;

3) обеспечение комплексного развития территории муниципального образования, что означает владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью; управление местными финансами;

4) обеспечение прав и интересов населения и местного самоуправления – это наиважнейшая функция местного самоуправления, вытекающая в формально-юридическом плане из норм ст. 1, 2, 7, 18 и 130 Конституции РФ;

5) охрана общественного порядка и обеспечение безопасности населения. Сюда входят вопросы организации охраны общественного порядка на территории муниципального образования, участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма;

6) представительство и защита интересов и прав местного самоуправления, гарантированных Конституцией РФ и федеральными законами. Эту функцию осуществляют органы и должностные лица местного самоуправления при взаимодействии с органами государственной власти, предприятиями, учреждениями и организациями.

Местное самоуправление осуществляет множество функций, имеет определенные законодательством права и полномочия. Все это позволяет эффективно реализовывать решение вопросов местного значения.

Перечисленные функции и полномочия местного самоуправления являются примером проявления представительной демократии, когда выборные органы муниципальных образований осуществляют свою деятельность. Примером же прямой демократии и непосредственного участия в решении вопросов местного назначения является законодательно утвержденный перечень способов выражения воли

граждан. Это могут быть обращения групп жителей с правотворческой инициативой, сходы и собрания, проведение слушаний для населения, выборы, референдумы и т.д.

Таким образом, местное самоуправление как организация деятельности граждан, направленная на решение вопросов местного значения, реализует свою деятельность при помощи органов местного самоуправления. К ним можно отнести выборные муниципальные органы, имеющие определенные законом полномочия и права. Решение вопросов местного значения осуществляется по поручению населения определенной муниципальной территории. Функции органов местного самоуправления разнообразны и предусмотрены в Уставе муниципального образования.

## **Глава 5. Основные направления государственной политики России в сфере местного самоуправления**

Проблемам осуществления местного самоуправления в России посвящено огромное количество исследований. Наиболее актуальными и требующими внимания и разрешения проблемами в этой области являются:

1. Проблема социальной политики региона.
2. Проблема обеспечения занятости населения.
3. Проблема кадрового обеспечения органов местного самоуправления.

Теперь важно рассмотреть сущность каждой проблемы по отдельности.

Социальное благополучие всегда является приоритетной задачей государства во все времена. Исходя из этого, работа по поддержанию социальной и экономической стабильности среди населения, является одним из главных направлений деятельности органов местного самоуправления в области социальной политики.

При этом социальная политика государства должна выстраиваться таким образом, чтобы потребности граждан и их насущные проблемы удовлетворялись на должном уровне и качественно, при этом сочетались различные интересы и возможности населения, а также общественных объединений и групп.

Необходимость радикальных преобразований в общественно-политической и социально-экономической жизни общества всегда сопряжена с совокупностью предпосылок, которые, как правило, подразделяются на материальные и идеологические. Осознание сущности социально-экономических и политических изменений редко соотносится с социальной дифференциацией, разбалансированностью механизмов устойчивости и стабильности общества.

Поэтому предпосылки коренного реформирования социальных отношений формируются сначала на основе желания и политической воли наиболее активной части общества. А затем к ней примыкают другие слои населения, благодаря этому определяется характер и тенденции политики перестройки всех сторон жизнедеятельности граждан.

Ввиду этого складывается разное социальное положение людей в системе общественных отношений. Объединение их в социальные группы происходит, во-первых, на основе сходной позиции в системе общественного производства; во-вторых, общественной роли и социального статуса; в-третьих, понимания процесса взаимодействия лю-

дей как поддержания собственного материального существования и удовлетворения интересов группы.

Функционирование современной региональной системы управления социальной сферой невозможно без глубокого анализа уровня развития различных организаций, предоставляющих услуги в социальной сфере, способов и видов функционального взаимодействия, методов привлечения и расходования финансовых средств и т.д.

Региональная социальная политика является низовой сферой жизнедеятельности государства. Через регионы осуществляется управление государством непосредственно «на местах».

Социальная сфера региона – это различные учреждения образования, здравоохранения, культуры, физкультуры и спорта и организации жилищно-коммунального хозяйства, санаторно-курортного, оздоровительного, туристического комплексов и другие.

На каждом уровне управления социальной сферой выполняются функции в соответствии с возложенными на органы власти полномочиями.

Социальная сфера региона, как и государства в целом, представляет собой специфическую область связей и отношений, поэтому управление сопряжено с выполнением множества функций, как на региональном, так и на федеральном уровне. Под управлением социальной сферой подразумевается решение конкретных аналитических и организационных задач, обработка больших потоков информации, конкретная помощь населению.

Таким образом, государственная социальная политика – область науки, реализация мероприятий которой направлено на повышение социально-экономической стабильности населения и государства в целом. В первую очередь она должна реализовываться через социальное планирование, эффективное управление, стройную систему социальных мероприятий, проектов и программ, которые взаимосвязаны на всех уровнях федеральном, региональном и местном.

Региональная социальная политика как составляющая государственной социальной политики направлена в первую очередь на совершенствование социально-экономического положения отдельных регионов, а именно: в сфере науки, культуры, здравоохранения, образования, социального обеспечения.

К общесистемным проблемам можно отнести негативные последствия мирового финансового и экономического кризиса, миграционный отток трудоспособного населения, осложнение демографической ситуации, десинхронизацию рынков труда и образовательных услуг. К территориальным проблемам относятся внутрирегиональная

асимметрия социально-экономического развития, необеспеченность перспективных инвестиционных проектов необходимыми кадрами, отраслевая и территориальная дифференциация населения по уровню жизни, возрастание инфраструктурных ограничений социального роста и снижение его качества. Отличительной чертой современного этапа развития ситуации является превалирование общесистемных проблем над территориальными.

Это связано главным образом с резким ростом финансовой задолженности и проблемами на рынке труда

Кроме того, проведение мероприятий по легализации занятости будут способствовать нормализации отношений наемных работников и работодателей, которые зачастую находятся вне рамок правового поля.

Еще одной существенной проблемой является развитие самозанятости среди молодежи. К основным факторам, сдерживающим результативность и развитие самозанятости среди молодежи, следует отнести:

- отсутствие опыта работы и образования;
- отсутствие идей и возможности для открытия бизнеса;
- непонимание процесса получения государственной услуги по содействию самозанятости.

Перейдем к рассмотрению третьей выделенной нами проблеме. А именно проблема кадрового обеспечения органов местного самоуправления.

Наличие качественных кадровых ресурсов и правильное управление ими, является условием политической, социальной и экономической стабильности граждан, проживающих на территории муниципального образования. На региональном уровне кадровая политика регулируется путем принятия законов субъектов, так или иначе регулирующих вопросы муниципальной службы и кадровой политики.

Также субъекты Российской Федерации принимают типовые квалификационные требования для замещения должностей муниципальной службы, которые дополняют и развивают требования, установленные федеральным законодательством.

Хотя к кандидатам на замещение должностей в муниципалитетах применяются дополнительные квалификационные требования, многие авторы отмечают, что принципиальных различий между муниципальной службой и любым другим видам трудовой деятельности не существует. Что поднимает вопрос о целесообразности некоторых региональных и федеральных требований к потенциальным кандидатам. Например, региональные законодательные акты чаще всего уста-

навливают минимальные сроки для присвоения следующего классного чина минимального службы.

Конечно, опыт работы на должностях муниципальной службы является хорошим критерием профессионализма работника, но, на наш взгляд, он не должен быть главенствующим. При этом требования к минимальному стажу служащего часто являются единственными четко прописанными в региональных законах критериями для повышения муниципального служащего в должности. Остальные основания для продвижения по службе часто остаются на усмотрении главы муниципального образования и/или непосредственного нанимателя муниципального служащего. Подобная ситуация, с одной стороны, не позволяет молодым высококвалифицированным специалистам быстро продвигаться по карьерной лестнице, а с другой стороны, даже опытные и хорошо зарекомендовавшие себя служащие оказываются лишены каких-либо четких гарантий своего дальнейшего продвижения по службе.

На сегодняшний день в России существует недостаточное количество не только учебных заведений по подготовке муниципальных кадров, но и центров повышения квалификации уже действующих служащих. Все вышеперечисленные факторы приводят целому ряду институционально-правовых проблем кадрового обеспечения органов местного самоуправления, кратко охарактеризовать которые можно следующим образом: слабая развитость институтов подготовки кадров, малочисленность специализированных направлений программ высшего профессионального образования по подготовке муниципальных служащих; недостаточная развитость институтов повышения квалификации, недостаточная регламентированность процедуры профессиональной аттестации муниципальных служащих, формальный характер её проведения; как следствие из предыдущего пункта – не своевременное предоставление сведений о доходах, расходах и имуществе муниципальных служащих, сокрытие этой информации; отсутствие федеральных и региональных центров аттестации и повышения квалификации; отсутствие реальных полномочий муниципалитетов по регулированию своей деятельности и кадровой политики.

Таким образом, направление развития местного самоуправления обусловлено задачами и целями, которые стоят перед Россией как демократическим, федеративным и правовым государством, задачами, которые призваны решать муниципальные образования в соответствии с Конституцией РФ, Европейской хартией местного самоуправления, законодательством о местном самоуправлении.

## **РАЗДЕЛ II. ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

### **Глава 6. Правовая основа местного самоуправления**

#### **1. Принципы правовой основы местного самоуправления**

В Российской Федерации разделяется порядок общих принципов организации местного самоуправления, принятый в европейском сообществе, декларируемый странами как наиболее цивилизованный способ, на текущий момент, решения вопросов местного значения муниципальными сообществами.

Во многих странах и континентального, и общего права, источником норм выступают общие принципы права. Они задают общие ориентиры для формирования содержания остальных источников права.

Многие исследователи обращают внимание на то, что «принципы права» нередко смешивают с «правовыми аксиомами», «правомочиями государственных органов», «правами и свободами личности», с «юридическими презумпциями» и другими категориями.

Бесспорным можно признать лишь положение о том, что общепризнанные нормы и принципы международного права являются источниками национального, внутригосударственного права.

В сфере муниципального права называются такие принципы, как: «принцип защиты публичных интересов», «принцип соразмерности при определении соотношения публичных и частных интересов» (в теории государства и права он фигурирует как принцип баланса публичных и частных интересов), «принцип открытости, прозрачности и гласности в деятельности публичной администрации», «принцип добросовестной администрации».

Указанные принципы не только не реализуются на практике, но и не осознаются в качестве правовых принципов российской юридической общественностью и законодателем. Но они ясно и отчетливо следуют из закрепленных в Конституции РФ «принципов правовой основы местного самоуправления» или из базовых характеристик российской правовой системы.

Примером такого рода принципов, которые получили признание на практике, но оказались не закрепленными в законодательном порядке, является принцип баланса публичных и частных интересов.

Между тем на этот принцип опирается в своих решениях Конституционный Суд Российской Федерации.

Практически везде, где происходит конфликт публичных и частных интересов, должен использоваться этот принцип.

Принципы правовой основы местного самоуправления выступают безусловной правовой ценностью, а их значимость в государственной и общественной жизни все более приобретает отчетливые очертания.

Итак, перейдем к характеристике и сущности принципов правовой основы местного самоуправления.

Систематизация регионального законодательства должна осуществляться по следующим принципам:

- демократичность: выявление общественного мнения относительно того, какая форма систематизации будет более подходящей;
- гласность: процесс и результат работы по систематизации, как правила, делается достоянием общественности, в силу того, что правовые акты непосредственно регулируют общественные отношения;
- научность: привлечение разработок учёных в области систематизации позволяют использовать не только российский, но и зарубежный опыт, а также инновационные идеи;
- профессионализм: в основном работой по систематизации занимаются специализированные органы, чьи полномочия законодательно закреплены (в зависимости от формы систематизации);
- целесообразность: ревизию нормативных актов производят при опасности снижения эффективности его использования;
- полнота: всеобщая ревизия нормативных актов, подлежащих систематизации;
- доступность: упрощение и расширения доступа к нормативным правовым актам;
- непрерывность: динамизм правотворческой деятельности предполагает непрерывный процесс систематизации;
- плановость: установление этапов проведения систематизации, сроков, конкретных исполнителей и т.д.

Таким образом, эффективность реализации принципов правовой основы местного самоуправления напрямую зависит от должной и четкой регламентации рассмотренных принципов на законодательном уровне и их конкретизация.

## **2. Понятие и система источников муниципального права**

Проводя оценку правовых актов органов местного самоуправления, стоит отметить, что ими являются публичные письменные документы, принятые непосредственно населением соответствующего муниципального образования, либо органом местного самоуправления или его должностным лицом и устанавливающие общеобязательные правила по предметам ведения организации местного самоуправления в соответствии с законом.

Выделяют два основных типа муниципальных правовых актов. Это нормативные (публичные) и ненормативные (персональные).

Так, к нормативным (публичным) актам относятся изданные в соответствующем порядке публичные письменные официальные документы, которые выражают волеизъявление населения муниципального образования, органа местного самоуправления, должностного лица органа местного самоуправления по принятию, изменению или отмене норм права – общих обязательных правил на определенной территории, рассчитанных на длительное применение действующий на неопределенный круг лиц.

В свою очередь к ненормативным (персональным) правовым актам относится акт, который не содержит норм права, тем самым представляя собой одностороннее волевое властное действие органа местного самоуправления или его должностного лица, обеспечивающее реализацию норм права в связи с непосредственными обстоятельствами.

Приведем следующую классификацию муниципальных правовых актов по следующим основаниям:

- 1) по юридической силе:
  - муниципальный акт, принятый населением непосредственно на сходе граждан;
  - муниципальный акт, принятый на местном референдуме.
- 2) зависимости от того, кем был принят нормативный акт, они подразделяются на:
  - принятые непосредственно населением,
  - принятые органами местного самоуправления и их должностными лицами.
- 3) в соответствии с компетенциями органов местного самоуправления нормативно-правовые акты подразделяются по направлениям:
  - а) акты местных компетенций;

б) акты реализации отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления в соответствии с законом;

в) в работе органов местного самоуправления есть нормативные акты, проекты которых должны быть представлены на публичные обсуждения местному (муниципальному) сообществу.

Наиболее же удобным, позволяющим глубже уяснить юридическую природу нормативных правовых актов и нормативных договоров является их разделение на следующие группы источников:

- международные;
- федеральные;
- региональные (субъектов Российской Федерации);
- муниципальные.

Особое место в среде источников муниципального права занимают правовые позиции конституционных (уставных) судов. Будучи актами правоприменительными, они зачастую обладают нормативным содержанием. В силу особенностей природы судебных решений их следует анализировать отдельно, не включая в общую иерархию нормативных источников.

Таким образом, можно констатировать, что муниципально-правовые нормы включены в законодательные акты, которые являются непосредственно источниками муниципального права, имеют значительную организационную роль для развития муниципально-правовых отношений, обеспечивают и публичный характер. Такие источники (муниципально-правовые нормы) определяют все необходимые и значительные аспекты, в том числе принципы и особенности организации местного самоуправления, гарантии и формы осуществления народовластия, его значимость в системе местного самоуправления.

Под источниками муниципального права понимаются акты, содержащие нормы права, регламентирующие отношения в сфере местного самоуправления. Если источниками науки муниципального права выступают и ранее действовавшие нормативные акты, то источниками отрасли являются исключительно действующие в настоящий момент акты с нормативным содержанием (нормативные правовые акты, нормативные договоры, решения судов). Совокупность источников муниципального права принято именовать законодательством о местном самоуправлении или муниципальным законодательством.

Таким образом, законодательство о местном самоуправлении состоит из двух частей: актов собственно муниципального законодательства и актов иных разделов российского законодательства,

принимающих участие в регулировании отношений местного самоуправления.

### **3. Международные источники**

В число важнейших международных источников муниципального права входят Европейская хартия местного самоуправления, а также Декларация о принципах местного самоуправления в государствах-участниках Содружества, принятая 29 октября 1994 г.

Подробнее раскроем положения Европейской хартии местного самоуправления. Хартия<sup>1</sup> действует в нашей стране с 1 сентября 1998 г. Структура Хартии весьма проста: преамбула, три части, 18 статей. Преамбула закрепляет ряд важных принципов. Так, органы местного самоуправления в соответствии с преамбулой являются одной из главных основ любого демократического строя; полномочия местного самоуправления должны быть реальными и обеспечивать эффективное и приближенное к гражданам управление; местное самоуправление должно строиться на принципах демократии и децентрализации власти.

Часть I Хартии регламентирует статус местного самоуправления. Нормы Хартии в большей степени посвящены органам местной власти. Тем не менее Хартия закрепляет, что местное самоуправление должно осуществляться в интересах местного населения. Из содержащегося в ней определения местного самоуправления вытекает, что это право и реальная способность органов местного самоуправления (советов или собраний). В соответствии с Хартией изменение границ территорий местного самоуправления допускается только с учетом мнения населения соответствующих территорий. Референдум же по таким вопросам проводится только в случаях, если это предусмотрено во внутреннем законодательстве государства.

В качестве объекта местного самоуправления Хартия закрепляет решение части публичных дел. Термин «публичные дела» включает в себя как вопросы местного значения, так и отдельные государственные полномочия. Данное обстоятельство подтверждает публичный характер местного самоуправления. Также Хартия устанавливает, что полномочия органов местного самоуправления должны быть реальными и предоставляться для решения конкретных задач. Органы местного самоуправления должны обеспечивать эффективное управление.

---

<sup>1</sup> Европейская хартия местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 г.) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Административный контроль местных органов власти может осуществляться только в исключительных случаях и лишь с целью обеспечения соблюдения указанными органами законности и конституционных принципов.

Не забывает Хартия и о финансовых ресурсах органов местного самоуправления. Финансовые ресурсы должны быть соразмерны полномочиям органов местного самоуправления. Финансовые же системы должны быть разнообразными и гибкими, чтобы обеспечивать реальное управление местными делами. Для финансирования инвестиций органы местного самоуправления должны иметь доступ к национальному рынку капиталов. Устанавливает Хартия и право органов местного самоуправления сотрудничать с органами местного самоуправления других муниципальных территорий. С этой целью Хартия допускает объединение органов местного самоуправления в различные, в том числе и международные, ассоциации органов власти на местах. Также Хартия закрепляет право на судебную защиту органов местного самоуправления с целью обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и закрепления принципов местного самоуправления.

В третьей части Хартии установлено, что государства, присоединяющиеся к Хартии, должны в своем законодательстве учесть по меньшей мере двадцать пунктов из ее принципиальных положений. В их числе:

- принцип местного самоуправления;
- его осуществление через представительные органы, сформированные путем выборов;
- реальные и полные полномочия органов местного самоуправления;
- учет мнения населения при изменении муниципальных территорий;
- свободный депутатский мандат и денежная компенсация за осуществление депутатских полномочий;
- административный контроль за местными органами власти в целях обеспечения законности и конституционных принципов;
- достаточное и полное финансирование органов местного самоуправления;
- право создания ассоциаций органов местного самоуправления;
- правовая защита местного самоуправления.

Надо отметить, что российское законодательство учло практически все принципы, закрепленные в Европейской Хартии местного самоуправления.

#### **4. Федеральные источники**

К федеральным источникам муниципального права относится в первую очередь Конституция Российской Федерации. Следует отметить, что международные договоры Российской Федерации в соответствии с Конституцией РФ имеют меньшую юридическую силу, нежели она сама (ст. 15, ч. 6 ст. 125).

Статья 3 Конституции РФ устанавливает, что одной из форм осуществления власти народа являются органы местного самоуправления. Данную норму развивает ст. 32, устанавливающая, что российские граждане имеют право избирать и быть избранными не только в органы государственной власти, но и в органы местного самоуправления. Кроме того, ст. 33 закрепляет, что российские граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в различные органы, включая и органы местного самоуправления. Часть 2 ст. 15 Конституции РФ устанавливает обязанность различных субъектов, в том числе и местных органов власти, соблюдать положения Конституции РФ. Деятельность же местного самоуправления в соответствии с ее ст. 18 обеспечивается правосудием. Вместе с тем согласно ст. 46 решения и действия (или бездействие) органов местного самоуправления могут быть обжалованы в суд, что свидетельствует о взаимной ответственности местного сообщества и муниципальной власти. Не менее показательными являются и ст. 24, 40, 41, 43. В них, к примеру, говорится, что органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы. Органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище. Также в Российской Федерации принимаются меры по развитию государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения. Статьи 8 и 9 Конституции РФ устанавливают право муниципальной собственности, в том числе на землю.

Главной нормой, без которой не было бы смысла существования иных положений Конституции РФ, закрепляющих статус местного самоуправления, является норма ст. 12, признающая самостоятельность местного самоуправления. Именно то обстоятельство, что местное самоуправление осуществляется в пределах своих полномочий, а его органы не входят в систему органов государственной власти, порождает и остальные конституционные нормы, закрепляющие право-

вое положение самоуправления на местах. Местному самоуправлению посвящена отдельная глава 8 Конституции РФ.

Конституционные нормы развивает Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который комплексно регулирует все основные вопросы местного самоуправления, играя вместе с Конституцией РФ, Европейской хартией местного самоуправления роль системообразующих актов для законодательства о местном самоуправлении.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает, что органы местного самоуправления по вопросам своего ведения являются источниками локальных нормативных правовых актов. Российская Федерация признает за актами органов местного самоуправления, несмотря на то, что они не входят в систему органов государственной власти России, правовой, общеобязательный характер норм права, действующий на определенной территории.

Ряд федеральных законов регламентируют отдельные аспекты местного самоуправления. Так, вопросы организации муниципальных выборов определяет Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Вопросы государственной регистрации уставов муниципальных образований регулирует Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований». На отношения муниципальной службы направлен Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе Российской Федерации».

Акты Президента РФ и Правительства РФ также дополняют систему федеральных источников муниципального права.

## **5. Региональные источники**

К региональным источникам следует отнести конституции (уставы), законы субъектов Российской Федерации, подзаконные акты органов государственной власти субъектов Федерации. С учетом расширения федеральной компетенции в сфере местного самоуправления региональное законодательство сегодня может регулировать лишь некоторые аспекты местного самоуправления. Часть 2 ст. 2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установ-

ливают, что местное самоуправление осуществляется в пределах, установленных Конституцией РФ и федеральными законами, и лишь в отдельных случаях, предусмотренных федеральными законами, местное самоуправление регулируется законами субъектов Российской Федерации.

В области административно-территориального и муниципально-территориального устройства это законы об установлении границ территорий муниципальных образований на территории округа, об установлении административных центров сельских поселений, муниципальных районов, о порядке изменения границ и преобразования муниципальных образований.

В области регулирования прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий это закон о перечне отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, законы о наделении конкретными государственными полномочиями органов местного самоуправления.

В области регулирования экономической основы местного самоуправления это, например, акты, устанавливающие перечень имущества, предназначенного для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, порядок осуществления расходов местных бюджетов на осуществление названных полномочий, требования к формированию, утверждению, исполнению местного бюджета и контролю его исполнения.

## **6. Муниципальные источники**

Муниципальные правовые акты – особый вид источников муниципального права, принимаемых по вопросам местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. В их число входят не только акты, принимаемые органами и должностными лицами местного самоуправления, а также акты, принятые населением непосредственно на местном референдуме или сходе граждан. Основным видом муниципальных правовых актов являются уставы муниципальных образований. К числу договорных муниципальных правовых актов относятся соглашения органов местного самоуправления поселе-

ний, входящих в состав муниципального района, с органами местного самоуправления муниципального района о взаимной передаче ими осуществления части своих полномочий.

*В систему муниципальных правовых актов входят:*

- устав муниципального образования;
- правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан);
- нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;
- правовые акты главы муниципального образования;
- постановления и распоряжения главы местной администрации;
- постановления и распоряжения иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

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

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, либо судом. В части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено уполномоченным органом государственной власти.

## **7. Устав муниципального образования**

Основным документом, определяющим статус местного самоуправления в конкретном муниципальном образовании, является его устав.

Проведя анализ основного закона регламентирующего организацию местного самоуправления можно выделить ключевые признаки характерные для Устава того или иного муниципального образования. Среди таких признаков следующие:

- 1) устав принимается специфичным субъектным составом. Так в такой состав входят одновременно и представительные органы мест-

ного самоуправления, так и непосредственно само население данного муниципального образования;

2) уставу свойственен основополагающий характер. Так как именно данный документ является основным организационно-структурным документом органов данного муниципального образования, а также укоренившиеся в данном муниципальном образовании общественные отношения;

3) всеохватывающий характер. Устав это такой документ, который включает в себя регламентацию всех вопросов всеобъемлющего значения необходимых для существования конкретного муниципального образования;

4) уставу характерно наличие высшей юридической силы. Также как Конституция РФ является основным законом страны, устав является основным законом для каждого конкретного муниципального образования. И все правовые акты, издаваемые под эгидой данного устава не должны противоречить ни одному аспекту, закреплённому в уставе;

5) непосредственно само содержимое устава муниципального образования не должно противоречить федеральному законодательству.

Устав как главный правовой акт муниципального образования содержит в себе все необходимые аспекты, которые само собой раскрывают вопросы местного значения. Например, устав раскрывает порядок, формирование и исполнение местного бюджета, правовой статус данного муниципального образования, раскрывает территориальную организацию муниципального образования, некоторые уставы содержат краткую историческую справку муниципального образования (например, в Уставе г. Орла от 22 июня 2005 г. № 72/753-ГС первая статья содержит историческую предпосылку создания города Орла, указывая год его основания<sup>1</sup>), некоторые уставы также содержат перечень заслуг и наград данного муниципального образования (например, Устав города-курорта Сочи от 19 июля 2005 г. № 219 в ст. 2 указывает, что город Сочи награжден орденом Отечественной войны первой степени, городу также за ак-

---

<sup>1</sup> Устав города Орла [Электронный ресурс]: от 22 июня 2005 г. № 72/753-ГС: в ред. от 28 августа 2020 г. URL: <http://docs.cntd.ru/document/432944519> (дата обращения: 15.09.2020).

тивное участие в борьбе за мир присвоено звание – «Город – посланец мира»<sup>1</sup>) и т.д.

Итак, правовое регулирование вопросов процедуры принятия Устава осуществляется следующими федеральными законами: от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>2</sup> и от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований»<sup>3</sup>.

Отразим этапы данной процедуры.

1. Разработка проекта устава (поправок в устав).
2. Официальное опубликование (обнародование) проекта устава.
3. Проведение публичных слушаний, на которые выносятся указанный проект.
4. Принятие устава, решения о внесении изменений в устав.
5. Представление документов на государственную регистрацию.
6. Опубликование (обнародование) устава.

Основными проблемами в процедуре регистрации уставов являются:

- частые изменения федерального законодательства в сфере организации местного самоуправления;
- из-за частых изменений федерального законодательства, не успевает изменяться региональное законодательство, таким образом, возникают либо коллизии, либо пробелы в законодательстве;
- зачастую в органах местного самоуправления муниципальных образований работают лица, не имеющие юридического образования, это порой может затруднять обеспечение эффективной реализации их деятельности.

Представляется, что указанные выше проблемы и исследованные предложения ученых в сфере муниципального права, полагаем целесообразным их разрешить посредством:

- разработки Типового устава отдельно для городских и сельских поселений, городских округов, муниципальных районов;

---

<sup>1</sup> Устав города-курорта Сочи [Электронный ресурс]: от 19 июля 2005 г. № 219: в ред. от 23 сентября 2015 г. URL: <http://docs.cntd.ru/document/432944519> (дата обращения: 15.09.2020).

<sup>2</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ: в ред. от 20 июля 2020 г. // Рос. газ. 2003. 8 окт. № 202.

<sup>3</sup> О государственной регистрации уставов муниципальных образований: Федер. закон Рос. Федерации от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ: в ред. от 28 декабря 2016 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 30 (ч. 1), ст. 3108.

- закрепить обязанность о представлении органами муниципального управления дополнительного юридического образования (повышения квалификации) для работников аппарата, а также депутатов представительных органов;

- сотрудникам регистрирующего органа или сотрудникам органов прокуратуры осуществлять в письменной форме муниципальные образования об изменениях в законодательстве, касающихся местного самоуправления.

Итак, устав муниципального образования – это муниципальный правовой акт высшей юридической силы в системе остальных муниципальных правовых актов, принятый представительным органом муниципального образования либо населением муниципального образования, имеющий прямое действие и применяющийся на всей территории конкретного муниципального образования.

## **8. Акты выборных органов и должностных лиц местного самоуправления**

Акты выборных органов и должностных лиц местного самоуправления являются составной частью муниципальных правовых актов. Следовательно, к порядку разработки, принятия, опубликования актов выборных органов и должностных лиц местного самоуправления применимы те же требования, что к порядку разработки, принятия, опубликования муниципальных правовых актов. Тем не менее законодатель установил некоторые специальные условия для актов выборных органов и должностных лиц местного самоуправления.

Муниципальные правовые 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 федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Председатель представительного органа муниципального образования издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования.

Глава местной администрации в пределах своих полномочий издает постановления по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также распоряжения по вопросам организации работы местной администрации.

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

Если орган местного самоуправления полагает, что федеральный закон или иной нормативный правовой акт Российской Федерации либо закон или иной нормативный правовой акт субъекта Федерации, по вопросам организации местного самоуправления и (или) установления прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления 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 субъекта Федерации, вопрос о соответствии указанных нормативных правовых актов разрешается соответствующим судом. До вступления в силу решения суда принятие муниципальных правовых актов, противоречащих соответствующим положениям федерального закона или иного нормативного правового акта субъекта Федерации либо закона или иного нормативного правового акта субъекта Федерации, не допускается.

Нормативные правовые акты представительного органа муниципального образования, предусматривающие установление, 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.

Нормативные правовые акты представительных органов муниципального образования о налогах и сборах вступают в силу в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации.

Порядок опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов устанавливается уставом муниципального образования. В любом случае данный порядок должен обеспечивать возможность ознакомления с муниципальными правовыми актами граждан. Исключение составляют муниципальные правовые акты или их отдельные положения, содержащие сведения, распространение которых ограничено федеральным законом.

## **Глава 7. Территориальная основа местного самоуправления**

### **1. Понятие территориальной основы и организации местного самоуправления**

Для определения территориального образования в качестве муниципального необходимо четкое разграничение территорий и границ муниципальных образований в каждом субъекте Российской Федерации. Для того, чтобы территориальное образование получило статус муниципального образования, оно должно обладать соответствующими признаками. В первую выделяют очередь организационные признаки: наличие местного самоуправления, выборных органов, наличие муниципальной собственности и местного бюджета. При этом ключевыми признаками муниципального образования является наличие муниципальной инфраструктуры, наличие устава муниципального образования, финансовая независимость образования, обязательная регистрация места жительства населением данного территориального образования

Отсутствие достаточно четких правовых критериев понятия «муниципальное образование» приводит к тому, что в практике встречаются случаи, когда вопрос о признании (непризнании) какой-либо территории муниципальным образованием приходится решать в судебном порядке.

Таким образом, под муниципальным образованием следует понимать имеющую публичный характер политико-территориальную организацию физических лиц (местного сообщества), осуществляющих непосредственно или через выборные органы местное самоуправление в определенных территориальных границах, обладающую своей собственностью и своим бюджетом, необходимые для обеспечения общих интересов, вытекающих из факта совместного проживания на данной территории.

Под административно-территориальным делением региона предлагается понимать законодательно установленное разделение территории на взаимосвязанные, иерархически соподчиненные части, на основе которого осуществляется территориальная организация деятельности органов государственной власти. Учитывая категориальные признаки можно провести классификацию административного районирования в зависимости от видов органов власти (общее и ведомственное) и уровней власти (общенациональное, субнациональное, локальное).

Территориальная организация местного самоуправления – это категория, связанная с формированием территорий муниципальных образований, определением их границ и другими вопросами, создающими пространственную основу деятельности органов местного самоуправления.

Замена на практике внутрирегионального административно-территориального деления муниципально-территориальным снижает эффективность публичного управления, обуславливает заинтересованность региональных органов власти в укрупнении муниципальных образований, приводит к нарушению прав граждан на осуществление местного самоуправления.

Некоторые субъекты Российской Федерации исходят из того, что целью административно-территориального устройства является осуществление функций государственного управления (Томская область, Красноярский край, Иркутская, Кемеровская области). Другие субъекты Российской Федерации (Новосибирская, Омская области, Республика Тыва), напротив, определяют в качестве цели осуществление функций государственного управления и местного самоуправления.

Наименование и переименование административно-территориальных единиц осуществляется постановлением Правительства РФ (за исключением административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации, городов – осуществляется федеральным законом по представлению законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации).

Примечательно, что, исходя из смысла судебной практики по рассматриваемому вопросу, можно сделать вывод, что субъекты Российской Федерации зачастую превышают свои полномочия в данной сфере. Например, в Приморском крае в реестре административно-территориальных единиц и населенных пунктов Приморского края были изменены наименования населенных пунктов «с целью согласования по правилам русского языка с измененной категорией населенного пункта»<sup>1</sup>.

Кроме того, некоторые субъекты Российской Федерации в пределах Сибирского федерального округа включают в систему административно-территориального устройства муниципальные образования (республики Тыва, Алтай, Новосибирская область). Данный подход представляется спорным, так как при таком подходе региональные законодатели отчасти опровергают свои конституционно-уставные

---

<sup>1</sup> Восьмой муниципальный округ появился в Приморье [Электронный ресурс]. URL: dv.kp.ru (дата обращения: 21.09.2020).

предписания о том, что административно-территориальное устройство – это предмет ведения субъектов РФ, потому что регулирование правового статуса муниципальных образований относится к предмету совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

У института административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации отсутствует собственное целевое предназначение, и взаимосвязь с осуществлением государственного управления является условной. Формально правовое регулирование административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации находится в ведении субъектов Российской Федерации.

Таким образом, можно констатировать, что административно-территориальное деление должно лечь в основу формирования стратегий пространственного развития регионов, сопряжения отраслевого и территориального стратегического планирования.

## **2. Понятие и виды муниципальных образований**

В ст. 2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup> определено, что муниципальное образование – городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения.

Таким образом, закон императивно и исчерпывающе определяет перечень видов муниципальных образований, не давая четкого определения самого понятия.

Рассмотрим подробнее муниципальные образования по видам.

*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.

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ: в ред. от 20 июля 2020 г. // Рос. газ. 2003. 8 окт. № 202.

*Городское поселение* – город или поселок, в которых 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 Российской Федерации.

*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.

*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<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Муниципальное право Российской Федерации : учебник для академического бакалавриата / В.А. Виноградов [и др.]; под общ. ред. В.А. Виноградова. М.: Юрайт, 2018. С. 144.

Анализ вышеперечисленных понятий помогает определить муниципальное образование как социально-территориальное образование, создаваемое в населенных пунктах, либо на территориях, объединяющих населенные пункты, либо на части территории населенных пунктов – городов федерального значения, в целях осуществления их населением местного самоуправления, являющееся пространственной границей реализации принадлежащей населению публичной муниципальной власти, и характеризующееся наличием органов местного самоуправления, местного бюджета и муниципального имущества, а также устава о местном самоуправлении.

Профессор П.А. Астафичев<sup>1</sup> выделяет следующие признаки муниципального образования:

- создается для осуществления местного самоуправления;
- является либо населенным пунктом, либо совокупностью нескольких населенных пунктов, объединенных общей территорией, либо частью населенного пункта;
- населенность (главный признак территории муниципального образования);
- наличие органов местного самоуправления;
- четкое разграничение компетенции между органами местного самоуправления и органами государственной власти;
- наличие местного бюджета и муниципального имущества;
- наличие своего устава о местном самоуправлении.

Таким образом, представляется, что ключевая идея закона – это формирование на территории Российской Федерации двухуровневой системы местного самоуправления.

Каждое муниципальное образование может иметь свое наименование, указывающее на статус образования и субъект Российской Федерации, в состав которого оно входит. В уставе муниципального образования должны найти отражение не только наименование муниципального образования, но и официальные символы, которые могут отражать исторические, культурные, национальные и иные местные традиции и особенности. Официальные символы муниципального образования в обязательном законодательном порядке должны быть зарегистрированы. Использование этих символов регулируется уставом и правовыми актами представительных органов муниципального образования.

---

<sup>1</sup> Астафичев П.А. Муниципальное право России: учебное пособие. М.: Инфра-М, РИОР, 2016. С. 117.

### **3. Образование, упразднение, преобразование муниципальных образований**

Согласно п. 1 ст. 12 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» изменение границ муниципального образования осуществляется законом субъекта Российской Федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, федеральных органов государственной власти в соответствии с настоящим Федеральным законом. Инициатива населения об изменении границ муниципального образования реализуется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для выдвижения инициативы проведения местного референдума.

Статья 13 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» четко определяет такие понятия как преобразование, объединение, разделение, присоединение, выделение, то есть изменение статуса муниципального образования. Разберем их подробнее.

Объединение – слияние двух или более муниципальных образований в одно новое муниципальное образование путем прекращения объединяющихся муниципальных образований и перехода их территории, прав, обязанностей к новому муниципальному образованию.

Если объединение двух и более поселений не влечет изменение границ других муниципальных образований, то при этом необходимо согласие представительного органа каждого из объединяемых поселений.

Разделение – прекращение муниципального образования путем его разделения на два и более новых муниципальных образований с передачей территории, прав, обязанностей разделяемого муниципального образования вновь создаваемым муниципальным образованиям.

Разделение поселения предполагает образование двух и более поселений требует согласие населения каждого из образуемых вновь поселений в порядке голосования представительным органом или на сходах граждан.

Присоединение – прекращение муниципального образования путем его вхождения в состав другого муниципального образования и передачи последнему своей территории, прав, обязанностей также.

Обязательным условием присоединения поселения к другому муниципальному образованию является согласие населения данного поселения и соответствующего муниципального образования, выраженное представительным органом.

Выделение – создание муниципального образования путем выделения его из состава другого муниципального образования с передачей выделяемому муниципальному образованию части территории, а также ряда прав, обязанностей последнего.

Преобразование муниципальных образований влечет создание вновь образованных муниципальных образований в случаях предусмотренных Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». При этом преобразования поселений, в результате которых муниципальный район будет состоять из одного поселения, не допускаются.

Упразднение муниципального образования – процесс его прекращения в связи с утратой признака населенности.

Образование муниципального образования – процесс создания муниципального образования на межселенной территории, например в связи с появлением нового населенного пункта, отвечающего критериям городского или сельского поселения. Формирование муниципального образования основывается на волеизъявлении местного населения органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральных органов государственной власти в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

## **Глава 8. Экономические и финансовые основы местного самоуправления**

### **1. Понятие экономической основы местного самоуправления и ее структура**

Согласно ст. 49 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» экономическая основа местного самоуправления – это совокупность материальных и нематериальных ресурсов, в которые входят движимое и недвижимое имущество, находящееся на балансе муниципального образования; финансовые средства, составляющие местный бюджет; имущественные права муниципального образования.

Муниципальная собственность признается и защищается государством наравне с иными формами собственности. В соответствии с Конституцией РФ признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

Под муниципальным имуществом понимается различная собственность предприятий и учреждений, находящихся на балансе муниципального образования.

К муниципальной собственности также относятся:

- имущество, позволяющее решать вопросы местного значения;
- имущество, переданное государством муниципальному образованию для реализации отдельных государственных полномочий в соответствии с федеральным и региональным законодательством;
- имущество, необходимое для реализации деятельности органов местного самоуправления и их должностных лиц, а также работников и служащих учреждений и предприятий, находящихся на балансе муниципального образования.

Законодатель предусмотрел способы формирования муниципальной собственности в Российской Федерации.

Под муниципализацией понимается процесс передачи государственной собственности или частной в муниципальную собственность путем выкупа или на безвозмездной основе.

Покупка – приобретение права собственности местным самоуправлением путем приобретения какого-либо имущества за деньги.

Дарение – приобретение права собственности местным самоуправлением путем передачи какого-либо имущества на безвозмездной основе.

Строительство – приобретение права собственности местным самоуправлением путем создания новых объектов и др.

Если говорить об экономических основах местного самоуправления, то стоит отметить, что законодатель определил реформы для разграничения различных полномочий и распределения имущества. Собственность органов местного самоуправления защищается законом так же, как и государственная собственность.

Органы местного самоуправления имеют право распоряжаться муниципальным имуществом в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». При этом указанное имущество может быть передано в постоянное или временное пользование органам государственной власти, физическим или юридическим лицам, органам местного самоуправления других муниципальных образований.

Следует отметить, что ст. 51 указанного закона четко определяет порядок владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом. При этом все доходы от любого вида использования и приватизации муниципального имущества перечисляются в местный бюджет.

Согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. муниципальные образования имеют свои местные бюджеты. Право на собственный бюджет определяется Конституцией РФ, Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, Бюджетным кодексом и другими нормативными правовыми актами.

Бюджеты муниципальных образований входят в бюджетную систему Российской Федерации.

Местный бюджет является базисом экономики местного самоуправления и находит свое закрепление в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup>. Данный нормативно-правовой акт закрепляет само понятие местного бюджета, доходную и расходную части и его целую самостоятельность в финансовой системе Российской Федерации<sup>2</sup>.

Дадим понятие бюджетному процессу – это деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ: в ред. от 20 июля 2020 г. // Рос. газ. 2003. 8 окт. № 202.

<sup>2</sup> Виноградов В.А. Муниципальное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата. М.: Юрайт, 2018. С. 144.

иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности и внешних проверок. Согласно Бюджетному кодексу РФ<sup>1</sup> местный бюджет, как и любой другой, имеет три части – это доходная часть, расходная часть и источники финансирования (покрытия) дефицита бюджета.

Совокупность бюджетов нескольких муниципальных поселений, входящих в состав муниципального района составляют консолидированный бюджет.

Проект бюджета муниципального образования формируется исполнительным органом муниципального образования, а утверждается представительным органом.

Органы местного самоуправления должны отвечать за сбалансированность бюджета муниципального образования. Если доходная часть бюджета превышает расходную, то такой бюджет является профицитным. Если же расходная часть бюджета превышает доходную, то бюджет будет дефицитным.

Так, согласно Бюджетному кодексу РФ дефицит не должен превышать 10 % от утвержденного общего годового объема доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

## **2. Расходы местного бюджета**

Развитие рыночных отношений ставит перед муниципальными образованияами множество задач, главная из которых – обеспечение сбалансированности местного бюджета. Поиск путей повышения эффективности бюджетной политики требует предварительного анализа состояния, структуры и динамики муниципальных доходов и расходов. Рассматриваются методические особенности анализа муниципальных доходов и расходов с позиции системного и комплексного подходов.

При выработке мероприятий по повышению эффективности финансово-бюджетной политики и обеспечению сбалансированности местного бюджета основным направлением должна стать разработка

---

<sup>1</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ: в ред. от 1 октября 2020 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

соответствующего инструментария анализа доходов и расходов муниципального образования с учетом специфики его функционирования.

В виде расходов местного бюджета, как правило, выступают различные экономические отношения, возникающие в результате перераспределения фонда денежных средств страны, в том числе и всех городских округов и его применением по отраслевому, целевому и территориальному назначением.

Формирование расходной части местного бюджета осуществляется согласно Бюджетному кодексу РФ в соответствии с расходными обязательствами муниципального образования, которые устанавливаются и исполняются органами местного самоуправления.

Так, из местного бюджета могут выделяться средства:

а) на содержание различных бюджетных учреждений. Данные средства расходуются на оплату труда работников, перечисление страховых взносов, выплату командировочных расходов и т.д.;

б) на оплату товаров, работ и услуг, выполняемых по муниципальным контрактам. Муниципальным контрактом называется договор между органом местного самоуправления и физическими (юридическими) лицами в целях обеспечения муниципальных нужд;

в) трансферты населению, т.е. финансирование обязательных выплат в виде стипендий, пособий, компенсаций и других социальных выплат;

г) на обеспечение осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых на данный уровень власти;

д) на выдачу кредитов юридическим лицам;

е) финансирование определенных целевых расходов физических и юридических лиц;

ж) инвестиции в уставные капиталы юридических лиц;

з) обслуживание долговых обязательств и другие цели.

Конституцией РФ предусмотрена возможность наделения органов местного самоуправления отдельными полномочиями органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Такая передача полномочий осуществляется принятием специального закона. Главным правилом делегирования полномочий является то, что на их осуществление должны предоставляться определенные финансовые и материальные средства. Органами государственной власти устанавливается определенная методика предоставления таких средств, а также правила их расходования.

Главным общим требованием к использованию названных средств является их строго целевое использование на осуществление

данных полномочий. Материальные и финансовые средства не могут использоваться в произвольном порядке, а должны направляться исключительно на осуществление функций, переданных органами государственной власти.

### **3. Доходы местного бюджета**

В соответствии со ст. 6 Бюджетного кодекса РФ доходами бюджета признаются денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с федеральным, региональным или местным законодательством. Соответственно доходы местных бюджетов – денежные средства, поступающие в местный бюджет на условиях безвозмездности и безвозвратности, перечисление которых начинается с момента их уплаты и завершается зачислением на счет местного бюджета.

В Бюджетном кодексе РФ доходы местных бюджетов подразделяются на:

- 1) собственные доходы и доходы за счет отчислений от федеральных и региональных регулирующих налогов и сборов (ч. 1 ст. 60);
- 2) налоговые и неналоговые доходы (ст. 61, 62).

К собственным доходам местных бюджетов относятся (ст. 47, 62):

- налоговые доходы, зачисляемые в бюджет в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, законодательством о налогах и сборах;
- неналоговые доходы;
- доходы, полученные в виде безвозмездных и безвозвратных перечислений (за исключением средств на исполнение делегированных полномочий).
- средства самообложения граждан.

Налоговые доходы бюджетов муниципальных образований включают:

- собственные доходы от местных налогов и сборов, определенные налоговым законодательством Российской Федерации (согласно Налоговому кодексу РФ перечень местных налогов и сборов ограничен двумя налогами: земельным налогом и налогом на имущество физических лиц);
- отчисления от федеральных и региональных регулирующих налогов и сборов, передаваемые местным бюджетам в соответствии с бюджетным законодательством;

- государственную пошлину, за исключением государственной пошлины, зачисляемой в соответствии с бюджетным законодательством в доходы федерального бюджета, по нормативу 100 % по местонахождению кредитной организации, принявшей платеж.

Неналоговые доходы местных бюджетов учитываются и формулируются в соответствии со ст. 41–46 Бюджетного кодекса РФ. К ним относятся:

- доходы от пользования имуществом, находящимся в муниципальной собственности. Например, средства, полученные от аренды или сдачи во временное пользование муниципальной собственности (ст. 42 БК РФ);

- доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении местных органов власти (например, коммунальные услуги, предоставленные организациями органов местного самоуправления);

- штрафы, установление которых отнесено к компетенции органов местного самоуправления (например, штрафы за нарушение правил дорожного движения и др.);

- часть прибыли муниципальных предприятий, остающейся после уплаты налогов и сборов и иных обязательных платежей, в размерах, устанавливаемых правовыми актами органов местного самоуправления; безвозмездные и безвозвратные перечисления из бюджетов других уровней, имеющих целевое (субвенции) и нецелевое (дотации) назначение (они играют роль вспомогательных источников доходов местных бюджетов).

Допускается поступление иных неналоговых доходов по нормативам, установленным федеральными и региональными законами, а также правовыми актами органов местного самоуправления (например пожертвования в пользу муниципального образования от физических и юридических лиц).

#### **4. Межбюджетные отношения с участием муниципальных образований**

Межбюджетные отношения – взаимоотношения между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса.

Межбюджетные отношения включают:

- отношения в процессе формирования доходов и осуществления расходов, осуществления муниципальных заимствований, регулирования муниципального долга;
- взаимоотношения при осуществлении бюджетного процесса;
- отношения в процессе предоставления межбюджетных трансфертов.

Органы государственной власти Российской Федерации устанавливают следующие требования в рамках межбюджетных отношений, обязательные для соблюдения:

- основы межбюджетных отношений;
- основы бюджетного процесса бюджетной системы Российской Федерации;
- порядок разграничения, установления и исполнения расходных обязательств муниципальных образований;
- порядок, условия и нормативы отчислений от федеральных, региональных и местных налогов и сборов;
- основы и формы межбюджетных трансфертов;
- управление муниципальным долгом.

Органы государственной власти субъекта Федерации также регулируют отношения, связанные с формированием, утверждением и исполнением местных бюджетов:

- порядок предоставления в исполнительные органы субъекта Федерации утвержденных местных бюджетов, отчетов об исполнении местных бюджетов и иной бюджетной отчетности;
- порядок установления и исполнения расходных обязательств муниципальных образований, исполняемых за счет субвенций из бюджета субъекта Российской Федерации;
- нормативы отчислений в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов и сборов;
- порядок и условия предоставления межбюджетных трансфертов из местных бюджетов;
- временное осуществление бюджетных полномочий органов местного самоуправления.

Выделяют следующие виды межбюджетных отношений:

1. Денежные средства местных бюджетов направляются на обеспечение осуществления полномочий органами местного самоуправления по вопросам местного значения. Финансирование отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами или законами субъектов Российской Федерации, происходит в виде **субвенций** (средства, направ-

ляемые на определенные целевые расходы) из регионального фонда компенсаций в составе бюджета субъекта Федерации.

К элементам межбюджетных отношений относят финансовую помощь в виде дотаций. ***Дотации*** – средства, целевое назначение которых не оговаривается, предоставляемые местным бюджетам на безвозмездной и безвозвратной основе для покрытия текущих расходов. Дотации предоставляются в целях выравнивания уровня бюджетной обеспеченности поселений, муниципальных районов (городских округов) из регионального фонда финансовой поддержки поселений и из фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), образованных в составе бюджета субъекта Российской Федерации.

Местным бюджетам могут предоставляться ***субсидии*** для долевого финансирования инвестиционных программ и проектов развития общественной инфраструктуры муниципальных образований из фонда муниципального развития в составе бюджета субъекта Российской Федерации. Субсидии предоставляются и для долевого финансирования приоритетных социально значимых расходов бюджетов муниципальных образований из фонда софинансирования социальных расходов в составе бюджета субъекта Российской Федерации.

Органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе осуществлять контроль за расходованием средств, выделенных ими муниципальным образованиям из соответствующих бюджетов. В случае выявления нецелевого использования таких средств или нарушения нормативно-правовых актов, установленных соответствующим судом, отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно осуществляться органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Таким образом, муниципальные образования осуществляют предоставленные и гарантированные законодательством Российской Федерации права, исполняют возложенные обязанности, участвуют в межбюджетных отношениях в качестве финансово самостоятельных субъектов.

## **5. Муниципальные заимствования**

Муниципальные заимствования – это займы и кредиты, привлекаемые от физических и юридических лиц, по которым возникают обязательства муниципального образования как заемщика или гаранта

погашения займов (кредитов) другими заемщиками, выраженные в валюте обязательств.

Муниципальные заимствования включают в себя:

- муниципальные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг;
- кредиты, полученные от кредитных организаций (банковские кредиты);
- бюджетные кредиты, полученные от бюджета субъекта Федерации;
- муниципальные гарантии.

Долговые обязательства муниципального образования в совокупности формируют муниципальный долг.

За счет привлечения муниципальных займов, банковских и бюджетных кредитов финансируется дефицит местного бюджета. Срок погашения долга муниципальных образований не может превышать 10 лет.

Муниципальный заем – основанное на договоре приобретение юридическими и физическими лицами выпущенных муниципальных облигаций либо иных эмиссионных ценных бумаг, удостоверяющих право заимодателя на получение от заемщика – муниципального образования – предоставленных ему займы денежных средств или другого имущества, установленных процентов, других имущественных прав, в сроки, предусмотренные условиями выпуска займа в обращение.

Наиболее распространенной формой заимствований являются банковские кредиты муниципальным образованиям.

Бюджетный кодекс РФ говорит о возможности предоставления бюджетных кредитов местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации. Они могут предоставляться на срок до одного года.

## **Глава 9. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления**

### **1. Общественное самоуправление жителей**

Организация местного самоуправления невозможна без прямого участия в ней граждан. В последнее время ученые отмечают усиление тенденции к активности граждан в решении вопросов местного значения. Несомненно, что активное участие граждан в реализации предоставленного ему права на осуществление местного самоуправления в установленных формах приводит к развитию эффективного гражданского общества и повышению уровня демократии и общественных институтов в государстве. Особое значение приобретают формы осуществления населением своей власти на местном уровне в силу прямого указания норм Конституции РФ. Это предоставляется возможным в силу того, что институт местного самоуправления наиболее приближен к населению и доступен им для осуществления своей власти непосредственно.

Осуществление гражданами на своей территории местного самоуправления является одной из основ конституционного строя государства, выступающим фундаментальным принципом организации местной власти и определяющим наравне с принципом разделения властей систему управления на территории государства. В ст. 12 Конституции РФ закреплено, что местное самоуправление является автономным в границах собственных полномочий и не входит в систему органов государственной власти.

Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в развитие положений Конституции РФ устанавливаются две формы общественного самоуправления жителей:

- 1) непосредственное осуществление населением местного самоуправления;
- 2) опосредованное участие населения в осуществлении местного самоуправления (гл. 5).

Непосредственно население осуществляет местное самоуправление посредством проведения:

- сходов,
- выборов,
- референдумов,
- голосований по вопросам местного значения.

Формами участия населения в осуществлении местного самоуправления являются:

- собрания,
- конференции жителей,
- территориальное общественное самоуправление,
- публичные слушания,
- опросы граждан,
- правотворческие инициативы граждан,
- обращения граждан в органы местного самоуправления.

Критерием разграничения указанных форм общественного самоуправления жителей является юридическая сила решения, принятого по результатам проведения того или иного мероприятия. Для непосредственного осуществления населением местного самоуправления характерна обязательность принятого решения. Так, 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.

Аналогична юридическая сила результатов муниципальных выборов, сходов граждан, голосования по отзыву выборных лиц местного самоуправления. Следовательно, указанные формы являются формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления. Решения собраний, конференций, территориального общественного самоуправления, результаты публичных слушаний, правотворческие инициативы граждан подлежат обязательному рассмотрению органами местного самоуправления, однако носят для органов власти рекомендательный характер. Следовательно, они являются формами участия населения в осуществлении местного самоуправления. Необходимо сказать, что в определенных случаях и результаты голосования по вопросам изменения границ и преобразования муниципальных образований также имеют рекомендательный характер.

## **2. Формы непосредственного осуществления местного самоуправления населением**

### **Муниципальные выборы**

Согласно положениям ст. 3 и 12 Конституции РФ, местное самоуправление и муниципальные выборы получили статус основ демократического конституционного строя. Юридические нормы, закрепляющие основы конституционного строя, имеют высокую политиче-

скую, правовую значимость: в соответствии с ч. 2 ст. 16 Конституции РФ иные положения Конституции не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации.

Муниципальные выборы наряду с референдумом – высшая форма непосредственной муниципальной демократии. Во многих муниципальных образованиях именно муниципальные выборы – единственная форма непосредственной демократии, которая действительно применяется и которая ориентирована на всех дееспособных жителей тех или иных территорий. Следовательно, муниципальные выборы часто являются единственным способом населения повлиять на местную власть. То, что гражданам гарантирована возможность участия в процессе формирования органов власти (в том числе местных), а также в избрании отдельных должностных лиц, подтверждает демократизм современного общества.

Благодаря выборам различного уровня обеспечивается воспроизводство, обновление государственной и муниципальной власти на демократических основах. Также выборы являются одним из способов политического самоутверждения граждан, так как, участвуя в выборах, они имеют возможность влиять на политические процессы, происходящие в государстве. В этом и заключается их социально-политическое значение.

Также стоит отметить, что выборы – один из эффективных инструментов политической самоорганизации граждан: именно благодаря выборам граждане могут косвенно влиять на политические процессы, происходящие в государстве, что обуславливается их массовостью, регулярностью избирательных кампаний, а также актуальностью обсуждаемых вопросов. В этом состоит их социальная функция и недооценка этой функции недопустима. Примером является ситуация, когда реализуются бесконечные избирательные кампании различного уровня, средства массовой информации и обещания политиков, которые они не выполняют, надоедают избирателям, что вызывает отторжение от выборов, и явка снижается. При этом проведении на муниципальных выборах, в отличие от иных выборов, допускается безальтернативное голосование.

Виды муниципальных выборов:

- основные выборы: очередные и досрочные;
- повторные выборы;
- дополнительные выборы.

1. Очередные муниципальные выборы проводятся при истечении полномочий органа или должностного лица местного самоуправления. Данный срок определяется в уставе муниципального образова-

ния и в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ не может быть менее двух и более пяти лет. Они назначаются для того, чтобы по истечению срока полномочий у ранее избранных органов, только что избранные смогли сразу же приступить к исполнению своих полномочий.

2. Дополнительные муниципальные выборы – это выборы, которые назначаются в случае, если образуются вакантные депутатские мандаты в представительном органе местного самоуправления. Эти мандаты могут образоваться при прекращении депутатом своих полномочий по основаниям, установленным законом.

3. Досрочные муниципальные выборы – выборы, проводимые в связи с досрочным прекращением полномочий выборных органов и должностных лиц местного самоуправления. Основное отличие от очередных выборов в их чрезвычайном характере, в необходимости как можно быстрее восстановить муниципальную власть.

4. Повторные муниципальные выборы – выборы, проводимые, когда основные выборы были оценены как несостоявшиеся или недействительные, либо кандидат, который был избран по одномандатному (многомандатному) избирательному округу, не сложил с себя полномочия, несовместимые со статусом депутата, а кандидат, который был избран на должность выборного должностного лица, – полномочия, несовместимые со статусом выборного должностного лица и в иных случаях, установленных законом.

Таким образом, муниципальные выборы, при условии реализации своего положительного потенциала в полной мере, представляют собой один из реальных механизмов осуществления местными жителями формы непосредственно своей власти, что может служить свидетельством высокой значимости данного института местного самоуправления.

Наиболее яркой проблемой института муниципальных выборов, исходя из способов замещения должности главы муниципального образования, является попытка «встраивания» главы муниципального образования в систему органов государства.

### **Местный референдум**

Местный референдум выступает одной из форм осуществления гражданами своей власти непосредственно.

Местный референдум проводится в целях решения непосредственно населением вопросов местного значения (ст. 22 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ). Статья 2 Федерального закона от 2 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных

прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» понимает под местным референдумом форму прямого волеизъявления граждан по наиболее важным вопросам местного значения в целях принятия решений, осуществляемого посредством голосования граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме. Принципы проведения референдума аналогичны принципам участия в выборах.

Проведение местного референдума представляет собой правовую процедуры, представляющую собой организацию голосования граждан соответствующего муниципалитета для решения вопросов местного характера. Участие граждан происходит на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании. Решения, принимающиеся в результате проведения местного референдума окончательны и подлежат обязательному исполнению органами муниципальной власти на территории соответствующего муниципалитета.

Правом выдвижения инициативы о проведения местного референдума обладают: граждане Российской Федерации, проживающие на территории данного муниципального образования; различные избирательные и общественные объединения, обладающие правом участия в выборах; представительные органы соответствующего муниципалитета либо глава администрации соответствующего муниципального образования.

Необходимым условием для организации и проведения местного референдума является проведения сбора подписей, точное число которых устанавливается законом соответствующего субъекта Российской Федерации и не должно быть большим 5 % от общего количества субъектов, участвующих в местном референдуме, которые имеют регистрацию на территории муниципального образования, на которой проводится местный референдум.

На местный референдум могут быть вынесены только вопросы местного значения, установленные ст. 14–16 Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования могут быть определены вопросы, подлежащие обязательному вынесению на местный референдум. Вопросы референдума не должны ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина, конституционные гарантии реализации таких прав и свобод. Вопросы местного референдума не должны противоречить законодательству Российской Федерации, законодательству соответствующего субъекта Федерации. Вопрос референду-

ма должен быть сформулирован таким образом, чтобы исключалась возможность его множественного толкования, т.е. на него можно было бы дать только однозначный ответ, а также, чтобы исключалась неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения.

На местный референдум не могут быть вынесены вопросы:

1) 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;

2) о персональном составе органов местного самоуправления;

3) 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;

4) о принятии или об изменении местного бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств муниципального образования;

5) о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения.

Установление иных ограничений для вопросов, выносимых на референдум, не допускается.

Местный референдум проводится на всей территории муниципального образования или на ее части. Референдум не назначается и не проводится в условиях военного или чрезвычайного положения, введенного на территории Российской Федерации либо на территории, на которой предполагается проводить референдум, или на части этой территории, а также в течение трех месяцев после отмены военного или чрезвычайного положения.

Результаты местного референдума подлежат официальному опубликованию (обнародованию), является обязательным к исполнению и не требует чьего-либо утверждения. Тем не менее, данное решение может быть обжаловано через суд.

Отмена судом решения, принятого на местном референдуме, может быть произведена по следующим основаниям:

- нарушение установленного порядка проведения местного референдума, повлекшее невозможность выявить действительную волю участников референдума;

- несоответствие закона субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования, на основании которых проводился местный референдум, Конституции РФ, федеральному закону, закону

субъекта Российской Федерации, действовавшим на момент проведения референдума, повлекшее невозможность выявить действительную волю участников референдума;

- несоответствие решения, принятого на местном референдуме, Конституции РФ, федеральному закону, закону субъекта Российской Федерации.

Если результаты референдума признаны недействительными, комиссия, организующая голосование на референдуме, назначает повторное голосование.

Если для реализации решения, принятого на референдуме, дополнительно требуется издание нормативного правового акта, орган местного самоуправления или должностное лицо местного самоуправления, в чью компетенцию входит данный вопрос, обязаны в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на референдуме, определить срок подготовки и (или) принятия данного нормативного правового акта. Указанный срок не может превышать три месяца.

### **Сход граждан**

Сход – форма непосредственного осуществления гражданами местного самоуправления, заменяющая представительный орган муниципального образования. В том муниципальном образовании, где созывается сход граждан, отсутствует представительный орган.

Можно выделить следующие характерные черты сходов граждан:

Во-первых, сходы не проводятся в городских округах и муниципальных районах.

Во-вторых, сходы проводятся в таких поселениях, где численность жителей, обладающих избирательным правом, составляет не более 100 человек.

В-третьих, сходы проводятся для решения вопросов местного значения. Указанное обстоятельство отличает сходы от собраний, конференций, которые проводятся для осуществления инициатив жителей в вопросах местного значения.

В-четвертых, сходы осуществляют полномочия представительного органа муниципального образования, в том числе отнесенные к исключительной компетенции представительного органа.

Таким образом, в исключительной компетенции сходов находятся:

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 исполнения органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения (ч. 10 ст. 35 ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ).

Сход граждан правомочен при участии в нем более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом. Инициаторами созыва схода граждан могут являться либо глава муниципального образования, либо группа жителей поселения, обладающих избирательным правом, численностью не менее 10 человек. Участие в сходе граждан выборных лиц местного самоуправления является обязательным. Проведение схода граждан обеспечивается главой местной администрации. Председательствует на сходе граждан глава муниципального образования или иное лицо, избираемое сходом граждан. Решение схода граждан считается принятым, если за него проголосовало более половины участников схода. Решения, принятые на сходе, подлежат обязательному официальному опубликованию (обнародованию), а также исполнению на территории поселения. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обеспечивают исполнение решений, принятых на сходе граждан, в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом поселения.

### **Голосование граждан по вопросам местного значения**

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» выделяет два вида голосования граждан по вопросам местного значения:

- голосование по отзыву выборных лиц местного самоуправления;
- голосование по вопросам изменения границ и преобразования муниципальных образований. Несмотря на то что выборы, референдумы, опросы граждан также предусматривают голосование граждан, тем не менее федеральный законодатель выделил указанный вид голосования в отдельную форму общественного самоуправления жителей.

Голосование по отзыву выборных лиц местного самоуправления проводится по инициативе населения в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Федерации для проведения местного референдума. Так, Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает, что для выдвижения инициативы проведения референдума и сбора подписей граждан Российской Федерации в ее поддержку может быть образована инициативная группа по проведению референдума (ст. 14). Указанную инициативную группу вправе образовать гражданин или группа граждан Российской Федерации, имеющие право на участие в референдуме. Количественный состав инициативной группы устанавливается в соответствии с указанным федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования. Каждый избиратель или группа избирателей, имеющих право на участие в голосовании по отзыву, могут образовать инициативную группу в количестве не менее 100 человек.

Основания для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и процедура отзыва указанных лиц устанавливаются уставом муниципального образования. Основаниями для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке.

Что касается голосования по вопросу изменения границ и преобразования муниципальных образований, то Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации мест-

ного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает ряд особенностей.

- назначается представительным органом муниципального образования и проводится в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Федерации для проведения местного референдума;

- проводится 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».

При проведении названного голосования, во-первых, не действуют положения законодательства, запрещающие проведение агитации государственными органами, органами местного самоуправления, лицами, замещающими государственные или муниципальные должности. Во-вторых, не применяются положения законодательства, определяющие юридическую силу решения, принятого на референдуме. Таким образом, решение, принятое по результатам названного голосования, не является обязательным для исполнения на территории муниципального образования и, по всей видимости, носит рекомендательный характер для органов власти.

Голосование по вопросам изменения границ и преобразования муниципального образования считается состоявшимся, если в нем приняло участие более половины жителей муниципального образования или части муниципального образования, обладающих избирательным правом. Согласие населения на изменение границ либо преобразование муниципального образования считается полученным, если за указанные изменение, преобразование проголосовало более половины принявших участие в голосовании жителей муниципального образования или части муниципального образования.

Итоги голосования по отзыву выборного лица местного самоуправления, итоги голосования по вопросам изменения границ или преобразования муниципального образования и принятые решения подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

### **3. Опосредованное участие населения в осуществлении местного самоуправления**

#### **Собрание (конференция) граждан**

Собрания (конференции) граждан – это форма осуществления непосредственного решения населением вопросов, имеющих значение для части территории муниципального образования.

Цель собрания (конференции) граждан выражается в коллективном обсуждении вопросов местного характера, проведения информационных мероприятий в отношении местного населения о деятельности муниципальных органов власти и муниципальных служащих<sup>1</sup>. Инициатива по организации данной формы осуществления местного самоуправления может исходить как от самих граждан, так и от представительного органа власти местного самоуправления либо главы муниципалитета. Порядок проведения регулируется Уставом муниципального образования.

Итоги конференции граждан, как и итоги собрания граждан, в обязательном порядке официально опубликовываются, но вместе с тем у муниципальных органов отсутствует обязанность по рассмотрению обращений, принятых по итогу проведения конференции граждан, в результате чего она является менее значимой формой осуществления гражданами местного самоуправления.

### **Опрос граждан**

Целью проведения опроса – выявление и учет мнения населения на всей территории муниципального образования или на части его территории при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти. Стоит отметить, что результаты опроса носят рекомендательный характер.

Опрос граждан как раз и является разновидностью консультативного референдума. От обязательного (властного) референдума его отличают два основных момента:

Во-первых, 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. Опрос же проводится для выявления мнения населения и лишь его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти. Результаты опроса носят рекомендательный характер.

Во-вторых, в отличие от референдума население не может являться инициатором проведения опроса граждан.

Опрос граждан проводится, в зависимости от вынесенных на него вопросов, по инициативе:

---

<sup>1</sup> Авакьян С.А. Муниципальное право России. М.: Проспект, 2015. С. 198.

- представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования (по вопросам местного значения);
- органов государственной власти субъектов Федерации (для учета мнения граждан при принятии решений об изменении целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения).

Порядок назначения и проведения опроса граждан определяется уставом муниципального образования или нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

### **Обращения граждан в органы местного самоуправления**

Граждане имеют право на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления. Обращения граждан подлежат рассмотрению в порядке и сроки, установленные Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Обращения граждан выполняют ряд важных функций:

- 1) превентивная, в таком способе защите прав граждан, когда обращение позволяет предупредить правонарушение, а при его совершении – устранить последствия;
- 2) реализация одной из форм народовластия;
- 3) представляет собой средство обратной связи, т.е. усиливает взаимодействие между населением и муниципальными органами власти.

Как правило, законы субъектов Российской Федерации выделяют следующие виды обращений:

- предложения,
- заявления,
- жалобы,
- ходатайства.

*Предложения* – обращения граждан, направленные на улучшение деятельности органов и должностных лиц, на совершенствование правовой основы публичной жизни, решение вопросов экономической, политической, социально-культурной и других сфер общества.

*Заявления* – обращения граждан по поводу реализации конституционных и иных прав и свобод.

*Жалобы* – обращения граждан с требованием восстановления нарушенного действиями (бездействием) и решениями органов либо

---

<sup>1</sup> О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ: в ред. от 22 декабря 2018 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

должностных лиц, другими гражданами их прав, свобод, законных интересов.

*Ходатайства* – письменные обращения граждан с просьбой о признании за физическими или юридическими лицами определенного статуса, прав, свобод.

Индивидуальное обращение гражданина представляет собой изложенное в письменной или устной форме предложение, заявление, жалобу или иной вид обращения. Коллективное обращение представляет собой обращение двух и более граждан, а также обращение, принятое на митинге, собрании, конференции граждан. Кроме того, выделяются письменные и устные обращения. Письменные обращения должны содержать: наименование и адрес органа или должностного лица, которым они адресованы; изложение существа обращения; сведения, по которым можно установить личность (личности) обратившихся граждан; дату составления обращения; подписи обратившихся граждан в случае подачи коллективных обращений. Обращения, не содержащие сведений, по которым можно установить личность (личности) обратившихся граждан, считаются анонимными. Письменное обращение подается гражданином лично, по почте либо по электронной почте.

Все письменные обращения регистрируются в момент их поступления в порядке, установленном регламентами соответствующих органов местного самоуправления. Орган местного самоуправления не вправе отказать в принятии и регистрации письменного обращения по причинам его нецелесообразности. При приеме и регистрации письменного обращения не рассматривается содержание обращения.

Устные обращения граждан рассматриваются в тех случаях, когда изложенные в них факты и обстоятельства очевидны и не требуют дополнительной проверки, а личности обращающихся известны или установлены. На устные обращения граждан, как правило, дается ответ в устной форме.

Также обращения граждан могут поступать во время личного приема граждан должностными лицами органов местного самоуправления. Обращения, переданные на личном приеме, рассматриваются в порядке, аналогичном установленному для рассмотрения письменных обращений.

Органы местного самоуправления оставляют без рассмотрения:

- анонимные обращения;
- обращения, в которых содержатся оскорбительные выражения;
- служебные письма, документы на официальных бланках или имеющие штамп, реквизиты организаций;

- письма депутатов, касающиеся обращений граждан;
- обращения с просьбой дать толкование различных правовых актов.

Должностные лица местного самоуправления обязаны дать письменный ответ по существу обращений в органы местного самоуправления в течение одного месяца со дня регистрации обращения.

Обращения граждан, не требующие дополнительного изучения и проверки, рассматриваются безотлагательно, но не позднее пятнадцати дней со дня регистрации обращения.

Продление сроков рассмотрения обращений может быть установлено федеральным законом либо законом субъекта Российской Федерации.

В результате рассмотрения обращений граждан орган местного самоуправления или должностное лицо органа местного самоуправления принимает одно из следующих решений:

- о полном или частичном удовлетворении обращения;
- об отказе в полном или частичном удовлетворении обращения;
- о разъяснении по вопросам, поставленным в обращении.

Ответ исполнителя ставится на контроль до полного осуществления намеченных мер.

### **Публичные слушания**

Целью проведения публичных слушаний является обсуждение проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения. Публичные слушания проводятся с обязательным участием жителей муниципального образования. Проводятся они представительным органом муниципального образования либо главой муниципального образования.

Инициативой для проведения данной формы местного самоуправления обладают: граждане, глава муниципалитета или его представительный орган для обсуждения принимаемых нормативно-правовых актов на уровне муниципального образования.

В обязательном порядке на публичные слушания выносятся:

- проект устава муниципального образования, а также проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав;
- проект местного бюджета и отчет о его исполнении;
- проекты планов и программ развития муниципального образования;
- проекты правил землепользования и застройки;
- проекты планировки и межевания территорий;

- вопросы предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства и вопросы изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки;

- вопросы отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства;

- вопросы о преобразовании муниципального образования.

Также публичные слушания могут проводиться и по проектам иных муниципальных правовых актов, регулирующих вопросы местного значения.

Решение, принятое по результатам публичных слушаний, подлежит обязательному официальному опубликованию (обнародованию), а также обязательному рассмотрению и обсуждению представительным органом муниципального образования. Тем не менее, это решение носит для местных органов власти рекомендательный характер.

### **Правотворческая инициатива граждан**

Под правотворческой инициативой граждан следует понимать закрепленное за населением муниципального образования право на участие в разработке и принятии муниципальных правовых актов.

Обязательное требование реализации правотворческой инициативы – установление минимального порога количества граждан соответствующего муниципального образования, которое необходимо для инициирования данной процедуры. Общим правилом является требования в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – минимальная численность граждан инициативной группы не должна быть более 3 % из числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом.

В целях реализации правотворческой инициативы инициативная группа граждан вносит в соответствующие органы местного самоуправления, в компетенцию которых входит принятие муниципального правового акта, как правило, следующие документы:

- проект муниципального правового акта;

- пояснительную записку, содержащую обоснование необходимости принятия муниципального правового акта, его целей и основных положений;

- финансово-экономическое обоснование (в случае внесения проекта правового акта, реализация которого потребует дополнительных материальных или иных затрат);
- список инициативной группы граждан с указанием фамилии, имени, отчества, паспортных данных, адреса места жительства и телефона членов группы;
- протокол собрания (заседания), на котором было принято решение о создании инициативной группы граждан для реализации правотворческой инициативы.

Таким образом, институт правотворческой инициативы является одним из важнейших способов установления прямой и непосредственной взаимосвязи между муниципальными органами власти и населением соответствующего муниципального образования.

### **Территориальное общественное самоуправление (далее – ТОС)**

Согласно п. 1 ст. 27 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ТОС представляет собой определенную форму самоорганизации местного населения на территории места их жительства в соответствующей части муниципального образования или района города в целях самостоятельной реализации своих инициатив для разрешения вопросов местного значения, неся за это ответственность.

Собрание граждан по вопросам организации и осуществления ТОС считается правомочным, если в нем принимают участие не менее половины жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста. Конференция граждан по вопросам организации и осуществления ТОС считается правомочной, если в ней принимают участие не менее двух третей избранных на собраниях граждан делегатов, представляющих не менее половины жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста.

Федеральное законодательство устанавливает общие требования к организации и деятельности ТОС. Непосредственно же порядок организации и осуществления ТОС, условия и порядок выделения необходимых средств из местного бюджета определяются уставом муниципального образования или нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

## **РАЗДЕЛ III. ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

### **Глава 10. Органы местного самоуправления**

#### **1. Понятие, виды и структура органов местного самоуправления**

В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органами местного самоуправления являются органы местного самоуправления, избираемые населением напрямую и (или) назначаемые представительством органа местного самоуправления и уполномоченные своими полномочиями по решению вопросов местного значения.

В соответствии со ст. 34 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ органами местного самоуправления являются представительный орган муниципалитета, глава муниципалитета, местный административный орган (исполнительный орган муниципалитета), надзорно-контрольный орган муниципалитета, иные органы и выборные представители органа местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципалитета и имеющие собственные полномочия по решению вопросов местного значения. К другим органам местного самоуправления относятся исполнительные органы отраслевого и межсекторального (функционального) характера, территориальные органы, созданные и действующие на отдельных территориях муниципалитета.

Выделяют четыре основные организационные модели.

1. Первую модель можно определить как традиционную. Она может утверждаться в муниципальных образованиях всех типов. Глава муниципального образования избирается населением путем всеобщего равного тайного голосования, а также является главой местной администрации.

В данной модели представительный орган избирается на муниципальных выборах (в муниципальных районах может формироваться из глав поселений и депутатов представительных органов поселений), также из числа депутатов избирается председатель представительного органа.

Таким образом, высший должностной орган сосредоточивает в своих руках основные представительские и административные функции. Основным плюсом первой модели является предоставление ши-

роких возможностей для населения в формировании органов муниципальной власти и высших должностных лиц местного самоуправления.

2. Население избирает главу муниципального образования, который входит в состав представительного органа, избираемого путем всеобщего равного тайного голосования на муниципальных выборах (в муниципальных районах может формироваться из глав поселений и депутатов представительных органов поселений) и является его председателем. В данной модели глава администрации назначается на должность по результатам проведенного конкурса при заключении контракта.

3. Представительный орган избирается на муниципальных выборах (в муниципальных районах может формироваться из глав поселений и депутатов представительных органов поселений), также из числа депутатов представительного органа избирается глава муниципального образования, который является председателем представительного органа. В данной модели глава администрации назначается на должность по конкурсу по контракту.

4. Также представительный орган формирует конкурсную комиссию, которая из числа претендентов назначает главу муниципального образования, который является главой администрации. Глава муниципального образования назначается по итогам конкурсных процедур либо сельским сходом (в сельских поселениях численностью до 300 чел.) и в случае избрания из депутатов представительного органа покидает его.

Особенность данной модели – концентрация властных полномочий у назначаемого по конкурсу высшего должностного лица, являющегося также главой администрации, тем самым усиливается влияние исполнительной власти.

Стоит заметить, что именно четвертая модель является наиболее распространённой в регионах России.

Специфика положения органов местного самоуправления характеризуется рядом особенностей.

Во-первых, органы местного самоуправления организационно разделены и обладают самостоятельностью. Они являются не составной частью, а структурной единицей государственного административного механизма. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Во-вторых, органы местного самоуправления, как правило, избираются населением, проживающим на их территории, непосредственно на основе демократических принципов.

В-третьих, органы местного самоуправления наделены собственными полномочиями по решению вопросов местного значения в соответствии с уставом муниципального учреждения.

В-четвертых, органам местного самоуправления могут быть предоставлены отдельные государственные полномочия с передачей материальных и финансовых ресурсов, необходимых для их осуществления. При этом их деятельность находится под контролем государства.

В-пятых, деятельность органов местного самоуправления является мощной, поскольку она является одной из форм реализации власти народа. Правовые акты, принятые ими в рамках своих полномочий, являются обязательными для исполнения всеми компаниями, учреждениями, организациями, государственными служащими, гражданами и общественными объединениями в сфере местного самоуправления.

В-шестых, близость органов местного самоуправления к населению и зависимость их структуры от его потребностей и взглядов позволяет формировать более эффективную, а не жестко централизованную систему государственного управления на местном уровне, учитывающую потребности и интересы населения.

Органы местного самоуправления и государственные служащие являются важнейшим звеном в системе местного самоуправления. Они осуществляют различные мероприятия по реализации задач и функций местного самоуправления.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления обладают собственной компетенцией по решению вопросов местного значения в соответствии со своими уставами органов местного самоуправления.

В соответствии с ч. 1 ст. 34 указанного Закона структуру органов местного самоуправления в Российской Федерации составляют:

- 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.

Структура органов местного самоуправления и порядок их формирования должны обязательно закрепляться в уставе муниципального образования. Изменение структуры органов местного самоуправления осуществляется не иначе как путем внесения изменений в устав муниципального образования. Следовательно, по общему правилу вопрос о структуре органов местного самоуправления решает представительный орган муниципального образования, принимая или изменяя устав своего муниципального образования.

Структура органов местного самоуправления определяется представительным органом вновь образованного муниципального образования после его избрания только при отсутствии инициативы граждан о проведении местного референдума.

В решении о структуре органов местного самоуправления муниципального образования, принимаемом на местном референдуме (сходе граждан), устанавливаются:

- структура (перечень) органов местного самоуправления;
- их наименования;
- порядок избрания и полномочия главы муниципального образования.

## **2. Представительный орган муниципального образования: понятие, состав и структура**

Первым органом местного самоуправления согласно законодательной дефиниции является представительный орган муниципального образования Российской Федерации.

Следует отметить, что представителями интересов населения являются представительные органы местного самоуправления, их работа имеет большое значение для реализации демократической сущности местного самоуправления как института публичной власти.

Согласно Европейской хартии местного самоуправления, местное самоуправление осуществляется советами или собраниями выборщиков, состоящими из членов, избираемых путем тайного, свободного, прямого, равного и всеобщего голосования. Осуществление полномочий представительного органа согласно упомянутой Хартии происходит только в том случае, если он состоит из депутатов, избранных указанным способом голосования<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 36, ст. 4466.

Российское законодательство берет за основу общепризнанные нормы международного права, поэтому ст. 130 Конституции РФ устанавливает, что органы местного самоуправления создаются путем проведения муниципальных выборов или основываются на других принципах.

Обязательный порядок формирования представительных органов местного самоуправления регламентирован в Федеральных законах «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»<sup>1</sup>, «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>2</sup>.

Рассматривая опыт международной практики и современного отечественного законодательства, стоит обратить внимание, что пройдя период становления и реформ, они пришли к созданию на местах представительных органов, которые являются обязательными и необходимыми. Создание таких органов обуславливается их сущностью, предназначением и компетенцией (полномочиями).

Представительный орган местного самоуправления, осуществляя свою деятельность, выполняет ряд следующих функций:

- представляет и отражает интересы всех социальных групп населения муниципального образования;
- осуществляет нормотворческий процесс на основании полномочий, которые прописаны в федеральном и региональном законодательстве и уставе муниципального образования;
- осуществляет контроль над деятельностью исполнительных органов и должностных лиц местного самоуправления, а также за исполнением принимаемых нормативных актов.

---

<sup>1</sup> Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления: Федер. закон Рос. Федерации от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ: в ред. от 4 июня 2014 г.: вместе с Временным положением о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 49, ст. 5497.

<sup>2</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ: в ред. от 31 июля 2020 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24, ст. 2253.

Основываясь на ст. 35 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», отметим, что представительный орган муниципального образования обладает возможностью осуществлять свои полномочия только в случае избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов.

Заседания представительного органа муниципального образования проводятся не реже одного раза в три месяца, при этом его правомочность определяется уставом муниципального образования и не может считаться правомочным при присутствии на заседании менее 50% от числа всех избранных депутатов.

В том случае, если численность жителей поселения с избирательным правом составляет не более ста человек, представительный орган может не формироваться. В таком случае полномочия представительного органа на себя берет сход граждан.

В ситуации, когда численность поселения составляет более ста, но не более 300 человек, уставом может быть предусмотрена возможность осуществления полномочий представительного органа в полном объеме сходом граждан.

Согласно ч. 6 ст. 35 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» численность депутатов представительного органа поселения, муниципального округа, городского округа определяется уставом муниципального образования и не может быть менее:

- 7 человек – при численности населения менее 1000 человек;
- 10 человек – при численности населения от 1000 до 10 000 человек;
- 15 человек – при численности населения от 10 000 до 30 000 человек;
- 20 человек – при численности населения от 30 000 до 100 000 человек;
- 25 человек – при численности населения от 100 000 до 500 000 человек;
- 35 человек – при численности населения свыше 500 000 человек.

В муниципальном районе численность депутатов устанавливается уставом муниципального района, при этом она не может составлять менее 15 человек.

Численность депутатов в городском округе с внутригородским делением и внутригородского района, устанавливается уставом соот-

ветствующего муниципального образования исходя из установленной выше численности депутатов.

Представительные органы местного самоуправления действуют как орган власти, и как единственный орган, который, владеет и распоряжается общественным имуществом и бюджетом.

Полномочия представительного органа местного самоуправления включают в себя исключительные полномочия, которые определяются Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Так, в соответствии со ст. 10 в компетенцию представительного органа местного самоуправления входит:

- 1) принятие устава с возможностью внесения в него изменений и дополнений;
- 2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
- 3) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов согласно законодательства Российской Федерации о налогах и сборах;
- 4) определение порядка управления и распоряжения имуществом, которое относится к муниципальной собственности;
- 5) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений;
- 6) определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;
- 7) определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;
- 8) контроль над исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения;
- 9) принятие решения об отправке главы муниципального образования в отставку;
- 10) утверждение правил благоустройства.

Иные полномочия, устанавливаются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями, законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований.

Полномочия представительного органа напрямую связаны с его функциями.

Представительный орган любого муниципального образования осуществляет следующие функции:

- правотворческую;
- учредительную;
- контрольную.

Основная функция представительного органа заключается в принятии общеобязательных нормативно-правовых актов. Представительные органы местного самоуправления несут основную нормотворческую нагрузку в системе местного самоуправления.

В муниципальном образовании нормотворческий процесс обладает схожими чертами с законотворческим процессом на региональном и федеральном уровне.

Деятельность представительных органов местного самоуправления по подготовке, изданию, переработке и отмене нормативно-правовых актов является важным направлением реализации органами своих непосредственных полномочий.

Учредительная функция представительного органа муниципального образования выражается в выборах главы муниципального образования, а также формировании других органов и должностных лиц местного самоуправления в строгом соответствии с уставом муниципального образования.

Контрольная функция включает в себя заслушивание отчетов должностных лиц, в том числе главы муниципального образования по выполнению программ и планов развития муниципального образования, отчета по исполнению местного бюджета, контроль над исполнением органами местного самоуправления полномочий по разрешению различных вопросов местного значения.

### **3. Глава муниципального образования, местная администрация**

Так, в соответствии с ч. 1 ст. 36 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» глава муниципального образования представляет собой высшее должностное лицо муниципального образования, которое устав муниципального образования наделяет собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Правовой статус главы муниципального образования по отношению к правовому статусу личности соотносится как особенное к общему. Любой человек, являясь гражданином Российской Федерации, обладающий правоспособностью теоретически может стать главой

муниципального образования, в силу того, что является гражданином Российской Федерации. Структура правового статуса главы муниципального образования развивает и повторяет правовой статус личности, основной составляющей которого являются взаимные права и обязанности.

Правовой статус главы муниципального образования – это совокупность прав, обязанностей, компетенции и юридически закреплённое положение в обществе главы муниципального образования как высшего должностного лица, которое наделено полномочиями по решению вопросов местного значения.

Анализируя правовой статус главы муниципального образования, следует отталкиваться от признаков должностного лица местного самоуправления, к которым относится:

- выборное должностное лицо;
- на основании трудового договора или контракта;
- обладающее исполнительно-распорядительными полномочиями.

Рассматриваемое должностное лицо определяется как выборное, так как избирается на муниципальных выборах путем всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Полномочия главы муниципального образования раскрываются в ст. 4 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

1. Представление муниципального образования в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, действия от имени муниципального образования без доверенности.

2. Подписывает и обнародует нормативно правовые акты, принимаемые представительным органом.

3. Издает правовые акты.

4. Может 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 органам местного самоуправления на основании федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации.

Полномочия главы муниципального образования в пределах предоставленных ему прав выступают его обязанностями, т.е. права высшего должностного лица муниципального образования выступают условием осуществления перед населением своих обязанностей.

Следует сказать, что полномочия главы муниципального образования регламентированы в федеральном законодательстве Российской Федерации и региональном законодательстве субъектов Российской Федерации, однако основные полномочия закреплены и прописаны в Уставе каждого муниципального образования, которые не должны противоречить региональному и федеральному законодательству.

В компетенцию главы муниципального образования входит право принятия постановлений и распоряжений по вопросам касающимся создания благ для населения и совершенствования инфраструктуры муниципального образования.

Глава муниципального образования ежегодно предоставляет отчеты и протоколы заседаний, на которых принимались решения по развитию инфраструктуры муниципального образования, отчитывается перед представительным органом о результатах работы за отчетный период, а если он является главой местной администрации, отчитывается о работе, проделанной местной администрации.

В пределах делегированных федеральным, региональным законодательством и уставом муниципального образования полномочий, глава муниципального образования имеет своей обязанностью рассмотрение, а после рассмотрения подписание и обнародование нормативных правовых актов, которые принимаются представительным органом. На главу муниципального образования возлагаются полномочия по обеспечению исполнения задач и функций, возложенных на представительный орган, а именно оказывать императивное воздействие для выполнения всех своих указов в строго определенные сроки и в надлежащем качестве.

Глава муниципального образования подлежит различным ограничениям, ответственности связанной с осуществлением его деятельности и запретах, установленных Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»<sup>1</sup>.

Согласно Федеральному закону «О противодействии коррупции» глава муниципального образования обязан предоставлять сведения о доходах, расходах и обязательствах имущественного характера, а также сообщать обо всех фактах склонения его к коррупционным преступлениям.

Следует сказать, что глава муниципального образования не может быть избран депутатом Государственной Думы, членом Совета

---

<sup>1</sup> О противодействии коррупции: Федер. закон Рос. Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ: в ред. от 24 апреля 2020 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. 1), ст. 6228.

Федерации Российской Федерации и занимать другие государственные должности, так как муниципальная служба, на которой он находится, является самостоятельной от государства службой.

Главу муниципального образования в его служебной деятельности действующее законодательство обеспечивает необходимыми гарантиями. Это заключается в существовании у главы муниципального образования некоторых привилегий по отношению к должностным лицам, находящимся ниже его по должности.

Действующее законодательство предусматривает два варианта избрания главы муниципального образования: путем непосредственного волеизъявления населения на выборах или из состава представительного органа.

Глава муниципального образования обладает ответственностью перед населением, государством, физическими и юридическими лицами.

Статус главы муниципального образования состоит из следующих элементов: порядок избрания, исполнение действующего законодательства в качестве должностного лица и гражданина, обязанности, полномочия, ограничения, также и общегражданского характера, которые являются связанными с нахождением на службе, а также порядок отстранения от занимаемой должности.

Глава муниципального образования, будучи признанным высшим должностным лицом, избираемым путем голосования, на местном уровне является олицетворением действия принципа народовластия.

Рассматриваемое должностное лицо играет важную роль в системе существующих муниципальных властеотношений. Являясь руководителем муниципального образования, глава осуществляет всю деятельность, которая связана с организацией публичных дел на всей территории муниципального образования, он наделен собственными полномочиями по разрешению вопросов местного значения, обладает правом направлять и объединять деятельность муниципального образования.

Уставом соответствующего муниципального образования определяется срок, в течение которого глава муниципального образования осуществляет свою деятельность. В Российской Федерации складывается практика избрания главы на срок 4-5 лет.

При этом, устав муниципального образования может содержать ограничения, которые не позволяют осуществлять избрание одного и того же лица на должность главы муниципального образования несколько сроков подряд.

В ч. 6 ст. 36 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержится широкий исчерпывающий перечень оснований для досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, а в ч. 6.1 ст. 36 перечислены основания для прекращения полномочий досрочно в связи с утратой доверия Президентом РФ.

Таким образом, глава муниципального образования представляет собой высшее должностное лицо муниципального образования, наделенное уставом муниципального образования в соответствии с законодательством собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

#### **4. Исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления, порядок формирования и основные полномочия**

В связи со становлением в Российской Федерации правового демократического государства особое значение приобретает местное самоуправление. Реформирование данного института связано с переустройством на новых нормативных, организационных и финансово-экономических началах низового звена публичной власти и социальной активизацией граждан, местное самоуправление для которых выступает одной из форм осуществления народовластия. Местному самоуправлению отводится основная роль в реализации одной из ключевых задач – соединению интересов общества, личности и государства. В рамках реформирования местного самоуправления основную роль на муниципальном уровне играют исполнительные органы.

Местное самоуправление гарантирует возможность самостоятельного решения населением возникающих вопросов местного значения и осуществляется гражданами с помощью выборов, референдумов или иных форм прямого волеизъявления через выборные и другие органы местного самоуправления. Население самостоятельно определяет структуру органов местного самоуправления.

Традиционно структура органов местного самоуправления включает в себя:

- представительный орган муниципального образования;
- главу муниципального образования;
- исполнительно-распорядительный орган;
- контрольно-счетный орган;
- другие органы и должностные лица.

В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ст. 37 определяет основные положения, касающиеся деятельности исполнительных органов местного самоуправления.

Устав наделяет местную администрацию, являющуюся исполнительно-распорядительным органом муниципального образования, полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления некоторых государственных полномочий, которые могут быть переданы органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Из вышеуказанного определения следует, что местная администрация может быть наделена соответствующими полномочиями лишь уставом муниципального образования, однако это происходит практически полностью нормативными правовыми актами Российской Федерации и ее субъектов.

В свою очередь ст. 15 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает содержание вопросов местного значения, к которым относится:

- составление и рассмотрение проекта бюджета;
- утверждение и исполнение бюджета;
- осуществление контроля над 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 муниципального района и т.д.

Исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления или как его принято называть местная администрация является самостоятельным местным органом, обязательным в системе органов местного самоуправления. Глава местной администрации с учетом его должностного статуса и функциональной принадлежности не обеспечивает реализацию полномочий, а непосредственно эти полномочия исполняет.

Местная администрация является тем исполнительно-распорядительным органом муниципального образования, который обладает правами юридического лица.

Положения ст. 37 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяют, что в компетенцию местных администраций может входить исполнение отдельных государ-

ственных полномочий, а именно выполнение некоторых функций государственных органов.

Полномочиями для осуществления различных государственных полномочий администрации муниципальных районов, городских округов могут наделяться установленными федеральными законами или законами субъектов Российской Федерации, за исключением некоторых особых случаев.

Проанализировав уставы некоторых муниципальных образований, следует заметить, что в их содержании присутствуют выписки из действующего федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, которые обычно систематизируются обычно по отраслям народного хозяйства. Однако если в случае анализа какого-либо устава муниципального образования будет выявлена нехватка определенного полномочия, это вовсе не значит, что у местной администрации данного полномочия нет. Также это не является показателем недействительности установившего полномочие закона.

Такое становится возможным ввиду того, что конкретные полномочия местной администрации по всем вопросам местного значения, разработаны и конкретизированы в нормах отдельных правовых актов, к которым относятся: Гражданский кодекс РФ<sup>1</sup>, Налоговый кодекс РФ<sup>2</sup>, Градостроительный кодекс РФ<sup>3</sup>, Бюджетный кодекс РФ<sup>4</sup>, Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»<sup>5</sup>, Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании»<sup>6</sup> и некоторые другие акты.

Следует также обратить внимание на различие в нормативных актах, издаваемых главой местной администрации. По вопросам местного значения и вопросам, которые связаны с осуществлением от-

---

<sup>1</sup> Гражданский кодекс Рос. Федерации. Часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ: в ред. от 31 июля 2020 г. // Рос. газ. 1994. 8 дек. № 238–239.

<sup>2</sup> Налоговый кодекс Рос. Федерации. Часть первая от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ: в ред. от 20 июля 2020 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31, ст. 3824.

<sup>3</sup> Градостроительный кодекс Рос. Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ: в ред. от 31 июля 2020 г. // Рос. газ. 2004. 30 дек. № 290.

<sup>4</sup> Бюджетный кодекс Рос. Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ: в ред. от 1 октября 2020 г. // Рос. газ. 1998. 12 авг. № 153–154.

<sup>5</sup> О противодействии терроризму: Федер. закон Рос. Федерации от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ: в ред. от 18 марта 2020 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 11, ст. 1146.

<sup>6</sup> Об образовании в Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ: в ред. от 31 июля 2020 г. // Рос. газ. 2012. 31 дек. № 303.

дельных государственных полномочий, он издает постановления, а по вопросам организации местной администрации – распоряжения.

В решении вопросов местного значения глава местной администрации обладает собственными полномочиями. При этом его полномочия, подконтрольность, подотчетность и другие вопросы устанавливаются уставом муниципального образования в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Соответственно, порядок формирования, подотчетность, сроки полномочий местной администрации регламентируются уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

Исходя из перечня вопросов местного значения, а также норм отраслевого законодательства, складывается компетенция местной администрации, которая определяется муниципальными образованияами. Например, в области бюджета местной администрацией устанавливается порядок формирования, утверждения и ведения ведомственных перечней муниципальных работ и услуг, выполняемых и оказываемых муниципальными учреждениями. Нормативно-правовыми актами местной администрации в области градостроительной деятельности утверждается программа реализации схемы территориального планирования, программами и нормативно-правовыми актами местной администрации утверждается программа реализации генерального плана поселения.

Местной администрацией руководит глава местной администрации в соответствии с принципами единоначалия, он подписывает все постановления и распоряжения, издаваемые администрацией.

Правовое положение главы исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления представляет собой юридический статус данного должностного лица, занимающего место в системе муниципального управления, выраженное совокупностью прав и обязанностей, замещающего муниципальную должность, предусмотренную для исполнения полномочий местной администрации.

Правовое положение главы местной администрации обусловлено моделью формирования органов местного самоуправления и их должностных лиц. В связи с этим права и обязанности главы исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления будут определяться исходя из статуса главы муниципального образования и как назначаемого муниципального служащего.

Главой местной администрации является глава муниципального образования или лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на

замещение данной должности на срок полномочий, установленных уставом муниципального образования.

Анализируя полномочия главы местной администрации, становится ясно, что на него возлагается решение всех повседневных вопросов местного значения. Он является первым человеком, на которого может рассчитывать население при появившихся проблемах.

Глава местной администрации обладает представительскими полномочиями, которые заключаются в том, что он представляет администрацию в отношениях с органами государственной власти, органами местного самоуправления.

Полномочия нормотворческого характера рассматриваемого должностного лица, заключаются в издании им правовых актов по вопросам, входящим в его компетенцию.

Глава администрации обладает и управленческими полномочиями, благодаря которым он распоряжается и управляет имуществом, средствами местного бюджета, создает муниципальные учреждения и предприятия, формирует и размещает муниципальные заказы, осуществляет руководство гражданской обороной и др. Также в перечне полномочий главы местной администрации присутствуют и организационные полномочия, к которым можно отнести организацию структуры и работы местной администрации.

## **5. Контрольно-счетный орган местного самоуправления**

Часть 1 ст. 34 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в своем содержании приводит перечень органов местного самоуправления, которые могут образовываться в любом конкретном муниципалитете. Так, согласно данной статье, в структуру органов местного самоуправления кроме приведенных и проанализированных ранее органов местного самоуправления, входит контрольно-счетный орган.

Впервые на законодательном уровне контрольный орган муниципального образования был закреплен Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в статусе, качестве и с полномочиями самостоятельного органа муниципальной власти.

Рассматриваемый орган муниципального образования представляет собой особый институт муниципального контроля, деятельность которого строится на конституционных нормах, придающих муници-

пальным образованиям возможность и право принятия ответственных решений по целевому использованию финансовых активов муниципального образования и по контролю за их использованием.

Роль и значение такой структуры весьма важна и приобретает все большее значение в силу приближенности контроля к решению социально-экономических проблем муниципальной власти.

Представительная власть любого муниципального образования не сможет успешно работать без контрольно-счетного органа, так как именно он обладает реальной возможностью и правом способен взять под контроль все денежные активы муниципального образования.

Полномочия контрольно-счетного органа муниципального образования регламентированы специальным законом, которым является Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»<sup>1</sup>.

В Российской Федерации после вступления данного акта в законную силу была образована прочная основа для создания системы органов, в полномочия которых входит осуществление государственного финансового контроля.

Введение в систему органов местного самоуправления контрольно-счетного органа является важным направлением в повышении эффективности использования бюджетных средств муниципального образования.

Следует отметить, что ч. 2 ст. 34 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» четко и исчерпывающим образом в своем содержании закрепляет перечень обязательных органов местного самоуправления для любого муниципального образования, однако, контрольно-счетный орган муниципального образования не входит в перечень обязательных органов.

На основании этого можно с уверенностью говорить, что наличие контрольно-счетного органа как отдельного самостоятельного органа местного самоуправления в муниципальном образовании не является обязательным. Вопрос создания данного органа включен в полномочия муниципального образования, а решение о создании контрольно-счетного органа муниципального образования является правом, а не обязанностью муниципального образования. Данное реше-

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: Федер. закон Рос. Федерации от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ: в ред. от 27 декабря 2018 г. // Парламентская газ. 2011. 18 февр. № 8.

ние принимается самостоятельно муниципальным образованием, после точной оценки имеющихся финансовых ресурсов, отдельно взятого муниципального образования.

Действующее законодательство, а именно Бюджетный кодекс РФ и Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», не содержит норм и положений обязывающих любое муниципальное образование в своем составе учреждать контрольно-счетный орган со статусом самостоятельного органа.

Контрольно-счетный орган муниципального образования является постоянно действующим органом внешнего муниципального финансового контроля и образуется представительным органом муниципального образования.

В связи с тем, что контрольный орган муниципального образования не является самостоятельным органом местного самоуправления, он не может обладать собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, организационной независимостью, и не может осуществлять свою деятельность самостоятельно. Контрольно-счетный орган по праву является структурным подразделением представительного органа муниципального образования.

Функции в области муниципального финансового контроля контрольно-счетный орган может выполнять в целях и пределах обеспечения собственных полномочий.

Данные полномочия заключаются в осуществлении:

- предварительного контроля – в ходе обсуждения и утверждения проекта решения о бюджете, иных проектов решений по бюджетно-финансовым вопросам,
- текущего контроля – в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения бюджета,
- последующего контроля – в ходе рассмотрения и утверждения отчета об исполнении бюджета.

Контрольно-счетный орган муниципального образования обладает правами юридического лица, поэтому он наделен правом принимать участие в гражданско-правовых отношениях. В связи с тем, что контрольно-счетный орган наделен правами юридического лица, он может иметь имущество на праве оперативного управления, самостоятельный баланс, поэтому он может осуществлять свою деятельность самостоятельно, при этом сохраняя определенную независимость.

Федеральный законодатель вопрос придания статуса юридического лица контрольно-счетному органу оставил на усмотрение органов местного самоуправления.

Таким образом, контрольно-счетный орган муниципального образования представляет собой орган муниципального финансового контроля, наделенный независимостью, формируемый в соответствии с уставом муниципального образования, для осуществления контроля за исполнением местного бюджета, использования бюджетных средств соответствующего муниципального образования.

Местное самоуправление представляет собой один из ключевых элементов федеративного устройства Российской Федерации, обеспечивающийся наличием конституционных гарантий, создание условий, для реализации которых выступает главной целью деятельности органов государственной власти.

Принципом, определяющим современный статус органов власти, является участие граждан и населения в управлении делами общества и государства. Все это имеет ключевое значение для определения статуса местного самоуправления. В настоящее время Россия стоит на пути развития демократических принципов развития и функционирования общества и государства. Среди таких принципов ключевая роль принадлежит органам местного самоуправления и проблемам, которые связаны с реализацией возложенных на них полномочий, а также фундаментальной основы рассматриваемого нами явления.

Современная система органов местного самоуправления должна разрабатываться в строгом соответствии с потребностями государства, населения и результатами преобразований во всех основных сферах жизнедеятельности произошедших за последние несколько десятков лет.

## Глава 11. Муниципальная служба: понятие, система

### 1. Понятие, правовое регулирование и принципы службы в органах местного самоуправления

Принимая во внимание положения гл. 8 Конституции РФ, муниципальная служба является управленческой деятельностью, как и государственная служба просто на меньшем уровне, который ограничен границами муниципального образования.

Право на равный доступ к муниципальной службе является самостоятельной частью конституционного права на участие в управлении делами государства.

Нормативное определение муниципальной службы закреплено в Федеральном законе от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»<sup>1</sup>. В соответствии со ст. 2 указанного закона, муниципальная служба – это профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта).

Представляется, что основное предназначение муниципальной службы заключается в обеспечении реализации целей и функций государства по вопросам социально-экономического управления на местном уровне, где удовлетворяются основополагающие жизненно важные интересы человека.

Муниципальная служба – это одна из ветвей местного самоуправления. Для эффективного функционирования государства необходимо, чтобы каждый из его элементов был эффективным. Только так государство будет развиваться. Местное самоуправление создает необходимые условия для приближения государственной власти к населению.

Признаки муниципальной службы:

- 1) это профессиональная деятельность;
- 2) она осуществляется на постоянной основе;
- 3) она осуществляется на муниципальной должности, не являющейся выборной.

---

<sup>1</sup> О муниципальной службе в Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ: в ред. от 31 июля 2020 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 10, ст. 1152.

Сущность муниципальной службы социально обусловлена, так как преследует общественно-полезные цели и задачи, состоящие в служении общенародным интересам.

Среди задач муниципальной службы можно выделить следующие:

- обеспечить свободу и права гражданина и человека на территории муниципального образования;
- обеспечить исполнение положений Конституции Российской Федерации, федерального законодательства, законов субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования, правовых органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления на территории муниципального образования;
- оптимально организовать, максимально эффективно обеспечить социально-экономические и другие условия жизни населения муниципального образования исходя из интересов населения, исторических и иных местных традиций;
- создать условия для практического осуществления задач органов местного самоуправления и профессионально обеспечить реализацию функций, компетенции и полномочий выборных органов и должностных лиц местного самоуправления;
- защитить интересы и права населения органов местного самоуправления муниципального образования;
- подготовить, принять, организовать исполнения и исполнение решений в пределах полномочий органов местного самоуправления;
- всячески содействовать федеральным органам государственной власти, расположенным на территории муниципального образования, органам государственной власти субъекта Российской Федерации.

Говоря о муниципальной службе, необходимо сказать и о муниципальном управлении. Муниципальное управление можно считать особым видом управленческой деятельности, которая осуществляется должностными лицами и органами местного самоуправления. Их главной задачей должно быть обеспечение нормальных условий жизни для населения, удовлетворять их интересы и потребности, а так же содействовать территориальному развитию муниципального образования.

Выделяют следующие виды муниципальных служащих. Если классифицировать муниципальных служащих по характеру и объему исполняемых полномочий, то к ним относятся должностные лица местного самоуправления, выполняющие организационно-распорядительные функции в органах местного самоуправления: ру-

ководители; помощники-советники; специалисты; обеспечивающие специалисты.

В современном мире муниципальный служащий является основным составляющим муниципальной службы. Он должен соответствовать определенным требованиям: творчество и инициативность, способность идти на риск, решение вопросов в условиях неопределенности. Они должны постоянно получать дополнительные теоретические знания и практические навыки. Часто существует разрыв между требованиями, предъявляемые к муниципальным служащим и уровнем их квалификации.

Особое внимание нужно уделять подбору муниципальных служащих. Прием на муниципальную службу формируется назначения или конкурса при наличии соответствующего образования, опыта работы, квалификации с последующим заключением трудового договора. Особо место при подборе муниципальных служащих занимает кадровое резервирование.

В свою очередь повышение эффективности деятельности муниципальных служащих предполагает наличие высококвалифицированных работников, ориентирование на удовлетворение интересов всех граждан и всего общества. Это означает, что муниципальные служащие должны быть компетентны, обладать высоким уровнем профессионализма, быть готовы к трудовой деятельности, заинтересованы в своей работе. Так как от них зависит принятие управленческих решений.

Учитывая значение муниципальной службы как правового института и профессиональной деятельности, законодатель строго регламентирует порядок приема на муниципальную службу. К кандидату предъявляются особые требования, непосредственно прием на службу – прохождение определенных процедур, установленных не только трудовым, но и специальным законодательством. В качестве особенности следует указать на то, что нанимателем в данном случае выступает муниципальное образование в лице уполномоченного представителя – нанимателя, которым может быть как непосредственно глава муниципального образования, так и руководитель органа местного самоуправления, а так же иное лицо, уполномоченное исполнять обязанности представителя нанимателя (работодателя).

Грамотный выбор кадров является непосредственно взаимосвязанным с качеством и эффективностью выполнения муниципальным служащим своих обязанностей.

Одной из составляющих муниципальной службы в силу прямого указания закона является кадровый резерв, формирование которого, в

свою очередь, является обязательным в механизме реализации кадровой политики и одним из важнейших компонентов кадровых технологий управления персоналом в рамках муниципальной службы.

Термин «резерв» на латинском языке буквально означает «запас чего-нибудь на случай надобности». Следовательно, кадровый резерв – это один из базовых источников комплектования и пополнения кадров, то есть специалистов той или иной сферы профессиональной деятельности. Важнейшая и основная задача этого резерва заключается в том, чтобы найти наиболее перспективных специалистов, обладающих качествами, которые наиболее всего необходимыми для профессиональной деятельности данного рода.

Формируя кадровый резерв, муниципальное образование в лице уполномоченных органов может не только подыскивать квалифицированных специалистов, но и подготавливать собственные кадры с учетом прогнозирования появления вакантных мест. При этом подготовка кадров может осуществляться с учетом специфики исторического развития самого муниципального образования, его местоположения, экономического и социального развития.

Уточняя понятие кадрового резерва относительно института муниципальной службы, можно сформулировать следующее определение. Кадровый резерв муниципальной службы – это группа специалистов, сформированная в результате индивидуального отбора и комплексной диагностики, каждый из которых отвечает требованиям, предъявляемым к муниципальному служащему, а так же обладает соответствующими профессиональными, морально-этическими, психологическими и иными необходимыми для целей муниципальной службы качествами. Соответственно, формирование кадрового резерва муниципальной службы – это планомерная деятельность, целью которой является выявление, подготовка и учет специалистов, пригодных для формирования кадрового резерва муниципальной службы, а также для замещения вакантных должностей руководящего состава муниципальной службы.

Формирование кадрового резерва муниципальной службы осуществляется в строгом соответствии с действующим законодательством. Как уже говорилось выше, нормативно-правовой основой формирования муниципальной службы является Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», в котором в ст. 28, 28.1 и 33 раскрывается содержание терминов «кадровая работа», «подготовка кадров для муниципальной службы на договорной основе» и понятие кадрового резерва на муни-

ципальной службе соответственно, обозначены определенные приоритеты при осуществлении кадровой работы.

Следует подчеркнуть, что указанные положения закона носят общий характер, вопросы кадровой работы в законе регулируются скудно. Статья 33 Закона о муниципальной службе лишь указывает на возможность создания в отдельных муниципальных образованиях кадрового резерва, но не определяет его понятия, не раскрывает такие важные аспекты деятельности, как формирование кадрового резерва.

## **2. Принципы муниципальной службы**

В своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президент России подчеркнул, что «необходимо закрепить в Конституции принципы единой системы публичной власти, выстроить эффективное взаимодействие между государственными и муниципальными органами. При этом полномочия и реальные возможности местного самоуправления – самого близкого к людям уровня власти – могут и должны быть расширены и укреплены»<sup>1</sup>.

В заданном контексте проанализируем принципы муниципальной службы и дадим им краткую характеристику.

Принципы, на которых строится реализация муниципальной службы, регламентированы в ст. 4 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», среди них:

- 1) приоритет прав и свобод человека и гражданина;
- 2) равный доступ 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 к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего;
- 3) профессионализм и компетентность муниципальных служащих;
- 4) стабильность муниципальной службы;

---

<sup>1</sup> Послание Президента Рос. Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Рос. Федерации [Электронный ресурс]: от 15 января 2020 г. URL: kremlin.ru (дата обращения: 05.09.2020).

- 5) доступность информации о деятельности муниципальных служащих;
- 6) взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;
- 7) единство основных требований к муниципальной службе, а также учет исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы;
- 8) правовая и социальная защищенность муниципальных служащих;
- 9) ответственность муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;
- 10) внепартийность муниципальной службы.

Важность изучения практического применения современных кадровых технологий заключается в том, что они выступают как инструмент преобразования управленческой деятельности государства, как важный фактор нравственного, духовного и профессионального развития трудоспособного населения страны.

Исторический опыт свидетельствует, что совершенствование муниципальной службы в Российской Федерации представляет собой сложный и многогранный процесс, который начинается с повышения эффективности управленческих технологий. Технология управления позволяет создать благоприятную управленческую среду, повысить организованность и дисциплину.

Определение теоретической основы применения кадровых технологий, их природы и предназначения в государственном и муниципальном управлении позволяет точно раскрыть цели, задачи, приоритеты и методы системы кадровой работы в государственных и муниципальных органах власти.

Совокупность кадровых технологий – это обширная система знаний, охватывающая ряд наук – управления персоналом, трудового права, социологии, а целью данной работы стоит получение этих знаний.

Муниципальная служба является центральным звеном повышения эффективности системы государственного управления в Российской Федерации, поскольку напрямую от уровня результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих зависит качество реализации государственных решений.

К современным кадровым технологиям формирования муниципальной службы относятся следующие технологии, а именно:

- технология оценки персонала;
- технология отбора и подбора персонала;

- технология управления карьерой персонала;
- технология ротации.

Постоянно действующая технология оценки персонала муниципальной службы составляет основу работы в практике управления персоналом.

Целями оценки персонала выступают: во-первых, определение меры соответствия качеств работника требованиям конкретной муниципальной должности (аттестация); во-вторых, выявление факторов. Определяющих уровень соответствия структуре квалификационных требований конкретной муниципальной должности (диагностика).

Самыми распространенными технологиями оценки персонала в практике муниципальной службы признаны: аттестация, конкурс, квалификационный экзамен, испытание.

Под конкурсом в системе государственной службы понимается особая процедура отбора кадров на вакантные должности.

При наличии вакантной должности, замещение которой может быть осуществлено по действующему законодательству на конкурсной основе, руководителем объявляется проведение конкурса обязательным опубликованием о приеме документов для участия в конкурсе в средствах массовой информации, это может быть периодическое печатное издание, либо сайт органа местного самоуправления.

Испытание проводится при поступлении на службу с целью определения на практике соответствия служащего занимаемой муниципальной должности. Срок испытания может быть установлен от трех месяцев до одного года.

Наряду с аттестацией в процессе исполнения свои служебных обязанностей муниципальным служащим сдаются квалификационные экзамены, представляющие собой оценку уровня профессиональной подготовки для присвоения классных чинов, соответствующих замещаемой должности.

Квалификационный экзамен проводится по решению руководителя не чаще одного раза в год и не реже одного раза в три года, а также экзамен может быть проведен по инициативе служащего.

Технология отбора состоит из следующих этапов:

- получение достоверной информации о человеке на основе документов, таких как резюме, анкеты;
- собеседование, позволяющее с высокой достоверностью оценить коммуникабельность и профессионализм специалиста;
- анализ анкет, резюме;
- тестирование.

Данный перечень методов отбора муниципальных служащих далеко не исчерпывающий, поскольку существуют и другие кадровые технологии отбора персонала.

Практика кадровой работы выделяет в самостоятельную функцию кадрового менеджмента технологию управления карьерой персонала. Среди многообразия современных кадровых технологий особо применяемыми на практике в сфере муниципальной службы являются технологии установления квалификационных требований к муниципальным служащим, а именно: технология оценки персонала, технология отбора и подбора персонала, технология управления карьерой служащего, технология ротации работников муниципальных органов власти.

Данные кадровые технологии позволяют провести комплексную оценку соответствия муниципальных служащих утвержденным требованиям. В настоящее время разработка и апробация этих технологий осуществляется на всех уровнях муниципальной власти.

### **3. Правовой статус муниципального служащего**

Муниципалитет – это государственная саморегулируемая административная единица, с чётко ограниченной территорией и, проживающим на данной территории населением. Различают два вида муниципальных административных единиц – объединение выборных органов местного управления и самоуправления, и самоуправляющаяся община с правами юридического лица.

В Российской Федерации правовой статус муниципального служащего образовался недавно. В 1993 г. в Конституции Российской Федерации, после закрепления принципа самостоятельности местного самоуправления, он выделился из системы органов государственной власти.

За последние годы институт муниципальной службы претерпел небольшие преобразования в связи с воплощением в жизнь административной реформы. И на сегодняшний день муниципальный служащий – это ключевой элемент в современном государстве, выполняющий роль координатора в жизнедеятельности местного самоуправления. Как известно, в России муниципальная служба является составной частью местного органа самоуправления. Эффективность работы органов местного самоуправления зависит от грамотного и действенного института муниципальной службы, поэтому неудивительно

наблюдать повышенное внимание изучению данного вопроса рядом некоторых видных отечественных ученых.

Согласно Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» под муниципальной службой принято понимать профессиональную деятельность граждан, устанавливающаяся на стабильной основе в соответствующей службе и реализуемая с помощью трудового договора.

Следовательно, под муниципальным служащим законодатель понимает гражданина, осуществляющего профессиональную деятельность, и который занимает государственную должность и обеспечивает реализацию местного самоуправления.

Особенность муниципальной службы заключается в особом правовом статусе муниципальных служащих, который и отражает их публичную и правовую сущность в данной области правоотношений.

В свою очередь, правовой статус – это совокупность прав и обязанностей гражданина или юридического лица, предусмотренных законодательством.

В ст. 12 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» законодатель закрепил обязанности муниципального служащего. Так, муниципальный служащий обязан:

- соблюдать Основной закон РФ, федеральное и региональное законодательство, иные нормативные правовые акты;
- выполнение должностных обязанностей, в соответствии с должностной инструкцией;
- соблюдать ограничения, выполнять обязанности, не нарушать запреты, которые установлены федеральными законами;
- сообщать работодателю, в письменной форме, о личном интересе при исполнении должностных обязанностей, которые могут привести к конфликту интересов и принять меры для их предотвращения.

Квалифицировать нормы о правах служащих, установленные Федеральным законом от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе» и закрепленные в ст. 11, можно следующим образом.

1. Права по служебной деятельности:

- ознакомление с документами, устанавливающие его права и обязанности на муниципальной службе;
- обеспечение организационно-технических условий, требующихся для проведения должностных обязанностей; оплата труда и

различные расчеты в соответствии трудового законодательства муниципальной службы и трудового договора;

- отдых, предоставление выходных и нерабочих праздничных дней, а также ежегодный оплачиваемый отпуск;
- получение в определенном порядке сведений и данных, требуемых для реализации должностных обязанностей;
- повышение квалификации;
- сохранность своих персональных данных;
- ознакомление со всеми материалами своего личного дела;
- объединение для защиты своих прав, социально-экономических и профессиональных интересов;
- рассмотрение отдельных трудовых конфликтов, включая обжалование нарушений в суд;
- пенсионное обеспечение.

## 2. Права по сферам правового регулирования:

- связанные с профессиональной деятельностью;
- в области карьерного роста;
- в социальной сфере.

Дисциплинарная ответственность в системе муниципальной службы не должна сопровождаться произволом вышестоящих руководителей, так как это, в частности, может препятствовать эффективному противодействию коррупции. Также спорной представляется практика регулирования отдельных вопросов дисциплинарной ответственности муниципальных служащих подзаконными актами.

В нынешнее время принимаются серьезные усилия по отбору муниципальных служащих, но тем не менее в органах муниципальной власти наблюдается нехватка квалифицированных специалистов.

При исследовании правового статуса муниципального служащего необходимо заострить внимание на таком факторе как – противодействие коррупции является одной из наиболее важных национальных стратегий, поставленных перед Российским государством. Именно противодействие, а не борьба с коррупцией сформулировано в качестве основной задачи. Борьба с коррупцией предполагает полное уничтожение такого явления, что, по всей видимости, в данное время невозможно, это связано с тем, что коррупция представляет сложное явление, которое проявляет себя в разных сферах общественной жизни. Представляется, что основным направлением деятельности органов, которые осуществляют противодействие коррупции, должна являться превентивная деятельность. Такая деятельность должна быть направлена на выявление причин коррупции, а также профилактику коррупционных правонарушений.

Одной из форм такой деятельности является проверка достоверности сведений, которые обязаны представить муниципальные служащие по антикоррупционному законодательству. Нормативным правовым актом, который устанавливает для муниципальных служащих обязанность предоставить сведения о доходах, является, прежде всего, Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»<sup>1</sup>.

В свою очередь в Орловской области действует Закон «О противодействии коррупции в Орловской области» от 10 апреля 2009 г. № 893-ОЗ<sup>2</sup>.

#### **4. Взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации**

Муниципальная служба является одним из видов служебной деятельности. Важным аспектом в эффективности муниципального управления выступает кадровое обеспечение муниципальной службы. Правоведы и законодатель разделяет государственную, муниципальную службы, а также службу в государственных предприятиях и учреждениях, в общественных объединениях и частных организациях и службу в международных и иностранных организациях.

Различные виды служебной деятельности могут быть схожими в одних чертах и различаться в других.

Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»<sup>3</sup> впервые закрепил принцип взаимосвязи таких видов публичной службы, как государственная гражданская и муниципальная. Затем принцип взаимосвязи государственной гражданской и муниципальной службы получил дальнейшее развитие в Федеральном законе от 27 июля 2004 г.

---

<sup>1</sup> О противодействии коррупции: Федер. закон Рос. Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ: в ред. от 24 апреля 2020 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. 1), ст. 6228.

<sup>2</sup> О противодействии коррупции в Орловской области: Закон Орловской области от 10 апреля 2009 г. № 893-ОЗ: в ред. 13 июня 2019 г. // Орловская правда. 2009. 18 апр. № 56.

<sup>3</sup> О системе государственной службы Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ: в ред. от 23 мая 2016 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 22, ст. 2063.

№ 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Государственная служба как публично-правовой институт тесно связана с муниципальной службой. При этом специфические особенности, которыми обладает муниципальная служба, хотя и весьма близки к особенностям государственной службы, но в то же время не являются тождественными. Так, согласно Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» муниципальная служба имеет следующие признаки:

- 1) публичность;
- 2) направленность на реализацию функций государства;
- 3) властный характер служебной деятельности;
- 4) особая организационная структура, характеризующаяся неотделимостью от аппарата муниципального образования;
- 5) наличие прямой публично-правовой связи между муниципальным образованием и муниципальным служащим.

Определенное отличие их от признаков государственной службы показывает, что в отношении муниципальной службы возможны большие отступления от публично-правового режима регулирования, чем для службы государственной. Вышеуказанное объясняется тем, что первоочередной задачей государственной службы является реализация общегосударственных функций, в то время как для муниципальной службы – решение вопросов местного значения.

Вместе с тем государственная гражданская и муниципальная служба, выступая институтами публичного права, имеют много общего, поскольку основной их целью является обеспечение прав и свобод человека и гражданина. При осуществлении государственной гражданской и муниципальной службы, в частности при обеспечении властных полномочий, должностные лица имеют по своей природе немало общего.

Несмотря на наличие признаков, определяющих как сходство, так и различие государственной гражданской и муниципальной службы, существующая взаимосвязь между двумя такими видами публичной службы в настоящее время достаточно сформирована и закреплена в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а также Федеральном законе от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе

---

<sup>1</sup> О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ: в ред. от 31 июля 2020 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31, ст. 3215.

в Российской Федерации». Так, согласно положениям вышеперечисленных нормативных правовых актов, взаимосвязь гражданской службы и муниципальной службы обеспечивается посредством:

1) единства основных квалификационных требований для замещения должностей гражданской службы и должностей муниципальной службы;

2) единства ограничений и обязательств при прохождении гражданской службы и муниципальной службы;

3) единства требований к подготовке кадров для гражданской службы и муниципальной службы и профессиональному развитию гражданских служащих и муниципальных служащих;

4) учета стажа муниципальной службы при исчислении стажа гражданской службы и стажа гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы;

5) соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий гражданских служащих и муниципальных служащих;

6) соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших гражданскую службу, и граждан, проходивших муниципальную службу, и их семей в случае потери кормильца.

Из смысла нормы п. 1 ст. 7 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», следует, что взаимосвязь гражданской службы и муниципальной службы обеспечивается посредством единства основных квалификационных требований для замещения должностей гражданской службы и должностей муниципальной службы. При этом важно учитывать необходимость формирования профессиональных компетенций как основу квалификации будущих госслужащих еще на стадии обучения (применительно ко всем видам государственной службы).

Но в то же время важным критерием для взаимосвязи гражданской и муниципальной службы выступает единство ограничений и обязательств при прохождении гражданской службы и муниципальной службы. Так, указанная взаимосвязь проявляется, например, в учете стажа муниципальной службы при исчислении стажа гражданской службы, и наоборот, стажа гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы. Ст. 23 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» в целях обеспечения успешного прохождения муниципальной службы

предусмотрены гарантии, которые в основном совпадают с гарантиями для государственных гражданских служащих.

Кроме гарантий, закрепленных в вышеуказанной статье, могут быть установлены дополнительные гарантии для муниципальных служащих законами субъектов Российской Федерации и уставом муниципального образования.

Гарантии гражданских и муниципальных служащих призваны обеспечивать их защищенность, в том числе правовую и социальную, повышать мотивацию к эффективному исполнению должностных обязанностей, способствовать укреплению стабильности кадрового состава государственной гражданской и муниципальной службы.

Вместе с тем принятие в 2007 г. Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» способствовало возникновению самостоятельности субъектов Российской Федерации в регламентировании отдельных вопросов муниципальной службы, учитывая исторические особенности муниципалитетов и иные местные традиции.

Таким образом, реализация принципа взаимосвязи государственной гражданской и муниципальной службы способствует повышению статуса последней, что приводит к значительной стабильности для муниципальных служащих, а также к престижу замещаемых муниципальных должностей.

Следует отметить, что ст. 132 Конституции, ввиду конституционной реформы предложенной Президентом РФ, дополнена ч. 3. Соответственно теперь 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.

Кроме того, теперь ст. 133 гарантирует местному самоуправлению в Российской Федерации право на судебную защиту, право на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций и полномочий, имеющих государственное значение, а также запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией РФ и федеральными законами.

И, заметим, принимать соответствующие кадровые решения: одна из поправок в Конституции РФ закрепляет возможность участия органов государственной власти в формировании муниципальных органов, вплоть до назначения и освобождения от должности муници-

пальных должностных лиц и мэров тоже. Как и во многих других случаях, это перенос на конституционный уровень и того, что уже несколько лет регулируется Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Выбирать мэров населению или нет – решает региональная власть своим законом, а количество избираемых на прямых выборах глав всех более-менее крупных муниципалитетов стремится к нулю.

Таким образом, указанные изменения позволят стабилизировать взаимосвязь между государственной гражданской и муниципальной службой в Российской Федерации.

## РАЗДЕЛ IV. КОМПЕТЕНЦИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

### Глава 12. Компетенция органов местного самоуправления в социально-культурной сфере, в хозяйственной сфере деятельности

#### 1. Понятие компетенции муниципальных образований

Компетенцию органов местного самоуправления условно можно подразделить на две части: обязательную и факультативную.

Согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в состав обязательной компетенции органов местного самоуправления входят вопросы местного значения городского, сельского поселения, муниципального района, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района (ст. 14, 15, 16, 16.2) и отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления в порядке, установленном ст. 19–21 данного закона.

В состав факультативной компетенции органов местного самоуправления входят права органов местного самоуправления городского, сельского поселения, муниципального района, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, соответственно, городского, сельского поселения, муниципального района, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района (ст. 14.1, 15.1, 16.1) и 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, за счет доходов местных бюджетов.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ***вопросы местного значения*** – это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом от 6 октября

2003 г. № 131-ФЗ осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Вопросы местного значения представляют собой определенные группы общественных отношений в рамках соответствующих сфер (областей) общественной жизни, которые непосредственно связаны с жизнедеятельностью населения муниципального образования, в силу чего их решение именно органами местного самоуправления является наиболее целесообразным и эффективным. В соответствии со ст. 17 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» для решения вопросов местного значения органы местного самоуправления наделяются полномочиями.

Основные полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения закреплены в ст. 17 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Однако в тексте Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ вопросы местного значения и полномочия постоянно смешиваются.

Полномочия органов местного самоуправления непосредственно в тексте Конституции РФ не упоминаются, поэтому изменение перечня полномочий, перераспределение полномочий органов местного самоуправления законом субъекта Российской Федерации, по логике федерального законодателя, прямо Конституции РФ не противоречат.

## **2. Компетенция органов местного самоуправления в сфере хозяйственной сферы**

Местное самоуправление как форма публично-территориальной самоорганизации для решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения призвано обеспечивать формирование и развитие социально эффективного местного хозяйства, ориентированного на удовлетворение основных жизненно важных потребностей граждан. В этом плане основополагающее значение имеет деятельность органов местного самоуправления по обеспечению комплексного социально-экономического развития муниципального образования.

Комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования характеризуется смешанной, муниципально-государственной, предметной сферой реализации, в связи с чем предложения отнести его только к вопросам местного значения или же, напро-

тив, переданным государственным полномочиям, неосновательны. Это предполагает также понимание того обстоятельства, что развитие разных по уровню публично-территориальных образований не может происходить обособленно и является объективно взаимосвязанным, поэтому комплексное социально-экономическое развитие муниципальных образований является элементом и основой комплексного социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и государства в целом.

В хозяйственно-экономической сфере органы местного самоуправления обладают не только организационно-правовыми, но и контрольными полномочиями, которые осуществляются ими и как необходимо сопутствующие основным (организационно-обеспечительным) полномочиям, так и как самостоятельные, специально закреплённые за органами местного самоуправления.

Проанализируем аспекты совершенствования социально-экономической и хозяйственной сферы деятельности на примере Орловской области.

Кадры – основной ресурс региона. От качества и эффективности использования этого ресурса зависит благосостояние Орловской области. Необходима широкомасштабная подготовка высококвалифицированных кадров для органов исполнительной власти, чёткая система их мотивации, строгий контроль и надзор за деятельностью каждого служащего, усиление персональной ответственности за результаты работы.

В кадровой политике необходима реализация следующих **задач**:

- оптимизация деятельности органов исполнительной власти посредством организационного построения, исключения дублирующих структур и нормативного регулирования;
- усиление контроля эффективности и результативности служебной деятельности каждого чиновника;
- создание практики поддержки местных инициатив;
- разработка и внедрение системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных и государственных служащих;
- повышение конкуренции в конкурсах на замещение муниципальных должностей и должностей государственной гражданской службы путем более широкого информирования населения о существующих вакансиях и объявленных конкурсах в средствах массовой информации, на сайтах службы занятости и в сети Интернет;
- выявление молодых лидеров путем организации творческих и профессиональных конкурсов для молодежи и студенчества с це-

лью включения победителей и призеров в кадровый резерв органов власти;

- мониторинг научных статей, проектных и дипломных работ студентов и выпускников с целью выявления талантливых специалистов и инновационных идей, совершенствование социальных лифтов;

- развитие институтов стажировки и наставничества.

Ключевая цель в экономической сфере – ее эффективность, чтобы каждый вложенный в область рубль давал ощутимый мультипликативный эффект. Её достижение возможно только путем последовательного формирования конкурентоспособной экономики региона, выявления собственной ниши в российской и мировой экономике.

В перспективе Орловская область должна стать одним из ведущих инновационно-технологических и научно-образовательных центров Центрального федерального округа, выйти на устойчивые позиции на национальном рынке сельскохозяйственной продукции, расширить освоение новых сегментов мирового рынка продукции агропромышленного комплекса, развить функции культурно-исторического и туристического центра России.

В политике по совершенствованию экономики региона необходима реализация следующих **задач**:

- создание экспертного совета отраслевиков с целью сбора предложений по коррекции законодательства Орловской области для обеспечения экономического роста;

- повышение качества бюджетной политики, обеспечение высокой конкуренции в госзакупках за счет выполнения грамотной конкурсной документации, пресечения коррупционных схем;

- создание новых рабочих мест и условий для реализации возможностей каждого жителя области как приоритет экономической политики региона;

- реализация мер по оформлению невостребованных земельных участков в собственность Орловской области и публичных образований, разграничение государственной и муниципальной собственности на земли и их эффективное использование;

- проведение реструктуризации государственной и муниципальной собственности с целью повышения эффективности работы предприятий и оптимального использования других объектов;

- развитие институтов поддержки бизнеса, начиная с содействия самозанятости населения до создания режимов благоприятствования для малого, среднего и крупного бизнеса, включая гибкую систему налогообложения и эффективную программу кредитования и рефи-

нансирования кредитов, внедрения системы проектного финансирования для новых предприятий;

- развитие молодежного и социального предпринимательства;
- создание условий для информирования граждан всей области об имеющихся программах государственной и региональной поддержки предпринимательства;

- легализация наемного труда и придание официального правового статуса самозанятым гражданам;

- осуществление поиска новых инвесторов на условиях их местной регистрации, белой и высокой заработной платы при содействии органов власти в организационных вопросах;

- осуществление активизации региональных, межрегиональных и международных деловых связей и стимулирование экспорта продукции орловских производителей;

- обеспечение условий, когда инвестиционные проекты будут осуществляться из внебюджетных источников, а средства бюджета использоваться на подготовку инвестиционных предложений, бизнес-планы инвестиционных проектов, экспертизу экономической эффективности инвестиционных проектов, то есть на информацию, призванную привлечь потенциальных инвесторов;

- внедрение механизмов государственно-частного партнерства (далее - ГЧП), что будет способствовать существенному улучшению инвестиционного климата на территории Орловской области и служить дальнейшей основой развития инвестиционной привлекательности;

- организация подготовки рабочих кадров по наиболее перспективным и востребованным на рынке труда профессиям и специальностям;

- модернизация и расширение сети объектов, способствующих освоению ремесел и специальностей;

- и другие задачи.

Будущее сельского хозяйства Орловщины как за крупными предприятиями, так и за фермерами. Наша политика должна решить большую часть проблем, связанных с комфортным, но ответственным хозяйствованием крупных агрохолдингов, которые должны платить налоги в Орловской области, бережно относиться к инфраструктуре, но в то же время получать административное содействие. Важно помочь выжить существующим малым сельским предприятиям, задача власти – способствовать их модернизации, расширению рынков сбыта, поиску своих уникальных экономических ниш. Необходимо повысить эффективность сельхозпроизводства и конкурентоспособности

продукции региона. Власть должна установить прочные межрегиональные связи с целью обеспечения рынков сбыта фермерской продукции, которую в перспективе нужно выводить и на международный рынок.

В политике по совершенствованию сельского хозяйства региона необходима реализация следующих **задач**:

- организация системы мер, направленных на финансовое оздоровление и стабилизацию деятельности сельскохозяйственных предприятий области;

- создание бизнес-инкубаторов для фермеров и совершенствование системы содействия развитию фермерства, в том числе активизация и расширение форм и направлений участия Орловской области в федеральной целевой программе поддержки и развития села, в том числе включение области в программу «Семейная ферма»;

- совершенствование системы компенсационных выплат фермерам, вкладывающих инвестиции в строительство, реконструкцию и содержание дорог, объектов энергетической, социальной и прочей инфраструктуры в селе;

- оказание помощи сельхозпроизводителям области в организации сбыта сельхозпродукции, продвижение орловской продукции на российском рынке;

- разработка механизмов льготного кредитования и перекредитования малых сельхозпредприятий, системы субсидирования кредитной ставки и госгарантий по кредитам;

- содействие малым сельхозпредприятиям в их перенаправлении на создание экоферм для производства уникальной экологически чистой продукции, обеспечение рынков сбыта в столичном и соседних регионах;

- развитие молочных ферм и молокоперерабатывающих предприятий, в том числе муниципальных;

- стимулирование производства охлажденного и замороженного мяса индейки, куриного, гусяного, утиного, перепелиного и страусиного мяса, а также яиц;

- создание условий для увеличения объемов производства товарной рыбы и посадочного материала форели за счет формирования новых рыбоводных участков, создания, расширения и модернизации существующих рыбоводных хозяйств;

- усиление развития зернового производства, которое будет способствовать росту производства продукции животноводства и увеличению его экспорта;

- реализация мер поддержки в отношении реализации в Орловской области инвестиционных проектов, связанных с переработкой сельскохозяйственной продукции и производством продукции для конечного потребления;

- обеспечение системы мер поддержки инвестиционных проектов в области выращивания, сбора и переработки дикорастущих растений и плодов;

- стимулирование развития личных подсобных хозяйств и малых форм хозяйствования в агропромышленном комплексе.

Строительство качественных дорог и бесперебойная работа общественного транспорта – приоритетные задачи областных и муниципальных властей. Сегодня необходимо отойти от пагубной практики латания дыр и сосредоточиться на строительстве дорог с качественным капитальным покрытием с жёстким основанием, которые не будут нуждаться в ремонте длительное время. Сегодня жители многих населенных пунктов Орловской области не имеют возможности пользоваться услугами регулярных пассажирских перевозок из-за отсутствия системной работы администрации и разбитых дорог, это недопустимо.

В политике по совершенствованию дорожной инфраструктуры и работы транспорта региона необходима реализация следующих **задач**:

- создание рабочих групп по отраслям, начиная с дорожного строительства, в которые пригласить лучших руководителей, профессионалов с целью составления дорожных карт для решения первоочередных задач;

- улучшение транспортной доступности населенных пунктов;

- повышение качества транспортного обслуживания жителей всех населенных пунктов;

- организация новых транспортных маршрутов и обеспечение регулярных пассажирских перевозок;

- сохранение существующих муниципальных транспортных предприятий и создание новых;

- обеспечение возможности льготного проезда имеющих на это право категорий граждан на территории всей области;

- усиление контроля за созданием грамотного проекта, предусматривающего капитальность дорожных покрытий, за качеством работ и материалами, а также за средствами, выделяемыми на дорожное строительство;

- оставление практики бессмысленных трат средств на разовый ремонт дорожных покрытий;

- освоение новых карьеров для поиска качественного щебня;

- расширение сети дорог с твердым покрытием.

Для обеспечения благополучия населения в регионе должны быть решены проблемы жилья и инфраструктуры.

Самой важной проблемой для жителей области остается обеспечение жильем. Очереди на улучшение жилищных условий практически стоят на месте, покупка собственного жилья для многих остается недоступной, а строительство собственного жилья не стимулируется властью путем безвозмездного предоставления земельных участков под ИЖС и своевременным строительством инфраструктуры: дорог, коммунальных сетей, учреждений социальной сферы.

Сегодня в Орловской области большая часть коммунальной инфраструктуры является наследием Союза Советских Социалистических республик. Её своевременный ремонт, замена и модернизация становятся острыми и зачастую неразрешимыми проблемами для муниципальных властей. Это угрожает многим районным центрам экологическим неблагополучием. Населенные пункты Орловщины должны быть чистыми и благоустроенными, в них должны быть оборудованы современные места для отдыха жителей. Перед нами стоит цель сделать среду обитания наиболее благоприятной и комфортной. Развитая инфраструктура позволяет выгоднее организовывать производство, торговлю, легче создавать образовательные комплексы и привлекать туристов.

Для совершенствования инфраструктуры и жилищной сферы региона необходима реализация следующих **задач**:

- активное участие в федеральных программах, стимулирующих индивидуальное жилищное строительство и модернизацию коммунальной инфраструктуры;
- модернизация всех старых коммунальных сетей;
- пополнение муниципальных жилых фондов в рамках договоренностей с застройщиками с целью обеспечения жильём всех очередников;
- инфраструктурная и правовая подготовка площадок для малоэтажного жилищного строительства;
- контроль качества работы всех структур в сфере жилищно-коммунального хозяйства далее – ЖКХ);
- благоустройство дворов многоквартирных домов, площадей, набережных, улиц, пешеходных зон;
- принятие областных программ, предусматривающих существенное развитие производственной базы строительства;
- предоставление земли строительным организациям в обмен на жилье для социального фонда;

- ремонт асфальтового покрытия пешеходных зон;
- установка малых архитектурных форм;
- обустройство уличного освещения;
- благоустройство мест массового отдыха жителей: парков, скверов, пляжей.

Улучшение здоровья жителей Орловщины, рост рождаемости и продолжительности жизни – основная цель всех преобразований в здравоохранении. Необходимо обеспечить доступную, квалифицированную и качественную медицинскую помощь для всех жителей области, независимо от возраста, уровня личных доходов и места проживания.

В политике по совершенствованию здравоохранения региона необходима реализация следующих **задач**:

- организация доступной бесплатной медицинской помощи и профилактических осмотров без очередей в поликлиниках;
- оздоровление экологической обстановки;
- строительство модульных фельдшерско-акушерских пунктов (далее – ФАПов);
- решение проблемы нехватки врачей – специалистов путем предоставления врачам социального муниципального жилья и иных привилегий;
- обеспечение достойного уровня жизни медиков и, разработка жилищных программ для них;
- обеспечение населения по всей территории области качественными медицинскими услугами в шаговой доступности;
- расширение выездных форм оказания медицинской помощи жителям малонаселенных пунктов;
- повышение эффективности первичной медико-санитарной помощи, оптимизация совокупного коечного фонда, совершенствование эффективности стационарной помощи;
- разработка программ по снижению младенческой и детской смертности от травм, насильственных действий, пренебрежения родителями из социально неблагополучных семей здоровьем и благополучием своих детей;
- обеспечение бесплатными лекарственными препаратами всех нуждающихся жителей, входящих в круг социально защищенных граждан;
- развитие многопрофильных и специализированных педиатрических стационаров с учетом региональных потребностей в конкретных видах медицинской помощи;

- повышение уровня доступности и качества медицинской реабилитации и санаторно-курортного лечения;

- решение проблем охраны здоровья и социальной защиты детей, страдающих тяжелыми хроническими (инвалидизирующими) заболеваниями, детей с ограниченными возможностями здоровья и их семей посредством обеспечения доступности и качества медицинской реабилитации;

- развитие отделений паллиативной помощи;

- воспитание культуры здоровья и личной ответственности за его сохранение;

- создание условий для сохранения здоровья на рабочих местах;

- создание условий для развития массовой физической культуры и спорта;

- введение в типовые штатные расписания образовательных учреждений всех уровней штатных единиц по должностям, необходимым для организации и проведения внеучебной (воспитательной) и социально-психологической работы.

Стоит особо отметить, что в нашей области также остро стоит вопрос борьбы с наркоманией и алкоголизацией населения Орловской области, что создаёт реальную угрозу для социальной и правовой защищённости граждан. Связанные с наркоманией и алкоголизмом последствия оказывают существенное отрицательное влияние на медико-демографические показатели. Наркомания и алкоголизм относятся к экзогенным факторам смертности, которые напрямую связаны с процессами депопуляции.

В частности для профилактики наркомании и алкоголизации населения Орловской области необходима реализация следующих **задач**:

- расширение просветительской деятельности среди населения в сфере выявления симптомов употребления наркотиков, оказания своевременной медицинской помощи в связи с немедицинским потреблением наркотиков и злоупотребления алкоголем;

- организация деятельности родительских групп по оказанию социальной и эмоциональной поддержки, психологическому консультированию родителей;

- всемерная поддержка реализации профилактических программ;

- организация внеучебного досуга в социально-позитивных группах без подавления инициативы подростков с направлением ее в полезное русло;

- разработка школьных программ санитарного просвещения;

- создание правовых уголков, экспресс-информации и другой подобного рода наглядной агитации;
- формирование у населения ответственного отношения к своему здоровью, пропаганда отказа от табакокурения, злоупотребления алкоголем и немедицинского употребления наркотиков, обеспечение условий для ведения здорового образа жизни.

Качественное и доступное образование – одна из важнейших составляющих человеческого капитала и кадровой политики.

Для совершенствования сферы образования в Орловской области необходимо решить следующие **задачи**:

- строительство дошкольных и образовательных учреждений в муниципальных районах, в городах области;
- поддержка модернизации и технического переоснащения учебных заведений;
- оказание стимулирующей дополнительной поддержки лучшим педагогам;
- обеспечение достойного уровня жизни педагогов, разработка жилищных программ для них;
- обеспечение населения по всей территории области качественными образовательными услугами в шаговой доступности;
- назначение особых стипендий лучшим студентам высших учебных заведений и учащимся среднего профессионального образования;
- снижение оплаты за обучение в образовательных учреждениях для социально незащищенных категорий граждан, увеличение бюджетных мест в высших учебных заведениях;
- обеспечение поиска профильных рабочих мест для выпускников вузов и учреждений среднего профессионального образования;
- обновление материально-технической базы дошкольных и образовательных учреждений;
- строительство комфортабельных общежитий для проживания жителей Орловской области, обучающихся в вузах Орловской области.

Одним из приоритетных направлений является социальная политика, направленная на защиту малоимущих, поддержку людей старшего поколения, материнства и детства.

В частности основными **задачами** данной политики выступают следующие:

- решение проблем предоставления жилья и компенсирующих выплат льготным категориям граждан;

- проведение индексации единовременных региональных выплат при рождении второго ребенка и последующих детей;
- содействие получению многодетными семьями, а также семьями, имеющими детей-инвалидов, жилья или участков под строительство индивидуального жилья не в труднодоступных районах, а там, где существует разветвленная и удобная инфраструктура, обеспечение уже предоставленных участков необходимой инфраструктурой;
- установление окладов в бюджетных организациях Орловской области на уровне не ниже прожиточного минимума;
- создание условий для активного долголетия пожилых граждан, повышения их включенности в жизнь общества;
- развитие системы детского оздоровительного отдыха;
- улучшение положения граждан пожилого возраста и ветеранов, инвалидов, молодых, многодетных и неполных семей, женщин и детей, развитие сферы санаторно-курортного лечения адресными программами поддержки;
- укрепление системы профилактики безнадзорности несовершеннолетних детей, развитие системы их социальной реабилитации;
- развитие учреждений государственной службы медико-социальной экспертизы, государственной службы реабилитации инвалидов и предприятий реабилитационной индустрии;
- оказание содействия развитию физической культуры и спорта инвалидов, лиц с ограниченными возможностями здоровья, адаптивной физической культуры и адаптивного спорта;
- решение социальных вопросов обустройства молодых специалистов в сельской местности;
- развитие системы социальной ипотеки жилья для молодых и неполных семей с несовершеннолетними детьми.

### **3. Компетенция органов местного самоуправления в социально-культурной сфере**

Культурная политика Российской Федерации – фундаментальная основа развития и становления целостного социокультурного пространства государства. На сегодняшний день этот вектор развития обусловлен принципами построения гражданского общества и мировыми демократическими тенденциями с учетом национальных и исторических особенностей.

Отдавая должное различным социологическим исследованиям культуры и культурной политики в России, следует отметить, что во многих из них методологические и концептуальные подходы к оценке состояния культуры и культурной политики в России достаточно поверхностны. Это касается, как минимум, произвольного выбора в этих исследованиях индикаторов оценки ценностей культуры и культурной безопасности, которые, в свою очередь, не отвечают требованиям обеспечения национальной безопасности России в сфере культуры.

Культура выступает как предмет и область глобального научного рассмотрения, содержанием которого становится генезис, функционирование и развитие культуры как специфически человеческого способа жизни, который исторически раскрывает себя в процессе культурного наследования, внешне сходного, но радикально отличного от существующего в мире живой природы.

Государственная культурная политика является частью стратегии национальной безопасности и стратегии социально-экономического развития страны. На современном этапе развития России, в существующих экономических условиях, роль культурной составляющей возрастает, что обусловлено переходом к постиндустриальному периоду и активным инновационным развитием, внедрением современных технологий в общественную жизнь. Культура становится одной из значимых составляющих образа и качества жизни людей, а ее уровень – показателем и проявлением развитости гражданского общества.

Современные тенденции в экономике стимулируют к тесному взаимодействию общественный сектор культуры с бизнесом в интересах достижения социокультурных целей государства. В этой ситуации социальное регулирование становится одним из приоритетных направлений деятельности органов государственного управления.

Культурная политика является важнейшим направлением современной общественной жизни. Уровень культуры жителей является одним из важных факторов определяющий экономические достижения общества, его социально-политическую, идеологическую, образовательную, духовно-нравственную структуру и облик.

Политика в области культуры любой страны, разрабатывается органами государственной власти при постоянной консультации и экспертной поддержке со стороны научных организаций, различных структур, творческой интеллигенции.

В основе нового качества деятельности в сфере культуры должно быть сохранение и популяризация объектов культурного наследия,

что приведет в конечном итоге к значительному укреплению потенциала России в сфере культуры, формированию положительного образа страны как в ее границах, так и за рубежом. Такой подход приведет к укреплению единого культурного пространства на основе духовно-нравственных ценностей и исторических традиций народа России как многонациональной цивилизационной общности, сохранению единого культурного кода народа, обеспечит сохранение культурного и духовного наследия России, самобытных традиций ее народов как всемирного достояния, национального богатства и основы единства российского общества. Для этого необходимо обеспечение максимальной доступности для широких слоев населения лучших образцов культуры и искусства, создание условий для творческой самореализации граждан, культурно-просветительской деятельности, организации внешкольного художественного образования и культурного досуга, продвижение в культурном пространстве нравственных ценностей и образцов, способствующих культурному и гражданскому воспитанию личности.

Таким образом, с учетом изменяющихся современных реалий, государственная культурная политика на сегодняшний день находится в стадии становления, что требует переосмысления ранее существовавших систем и формирование новой, актуальной платформы культурной политики.

Рассмотрим состояние и проблемы развития сферы культуры Орловской области.

В 2019 г. на территории Орловской области осуществляло свою деятельность 4 театра, 2 концертные организации, 3 парка культуры, 11 музеев, 349 библиотек и 267 культурно-досуговых учреждения, 3 учреждения среднего профессионального образования и 32 детские школы искусств.

Увеличилось посещение культурно-массовых мероприятий на 110657 единиц (человек) по сравнению с предыдущим годом и составило 1 741 070 человек.

Число посещений музеев (за исключением музеев федерального ведения) за 2019 г. (прогнозно) составило 233,2 тыс. человек, это на 20 % больше, чем в 2018 году.

В рамках государственной программы Орловской области «Развитие культуры и искусства, туризма, архивного дела, сохранение и реконструкция военно-мемориальных объектов в Орловской области»<sup>1</sup> было выделено 730235,9 тыс. рублей или 92,4 % от общей сум-

---

<sup>1</sup> Об утверждении государственной программы Орловской области «Развитие культуры и искусства, туризма, архивного дела, сохранение и реконструкция во-

мы лимитов бюджетных обязательств. Из них средства областного бюджета были направлены:

- на обеспечение деятельности подведомственных учреждений в форме субсидий на выполнение государственных заданий в сумме 604967,9 тыс. руб. или 76,6 % от общей суммы лимитов бюджетных обязательств;

- на реализацию мероприятий государственной программы в форме субсидий на иные цели подведомственным учреждениям в сумме 41020,0 тыс. руб. или 5,2 % от общей суммы лимитов бюджетных обязательств. Из них средства федерального бюджета 24452,6 тыс. руб. (освоены 100 %);

- на реализацию мероприятий государственной программы в форме субсидий муниципальным образованиям Орловской области во исполнение заключенных с Министерством культуры РФ соглашений в сумме 42643,5 тыс. руб. или 5,4 % от общей суммы лимитов бюджетных обязательств. Из них федерального бюджета 40511,3 тыс. руб. Исполнение составило 100 %;

- на реализацию мероприятий государственной программы в форме иных межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям Орловской области 25887,9 тыс. руб.

В рамках государственной программы Орловской области «Реализация наказов избирателей депутатам Орловского областного Совета народных депутатов» было выделено 9 230 тыс. руб. или 1,2 % от общей суммы лимитов бюджетных обязательств.

В 2019 г. в соответствии пунктом 6 «ж» Перечня поручений Президента Российской Федерации от 20 февраля 2019 г. № Пр-294<sup>1</sup> необходимо обеспечить сохранение достигнутого соотношения между уровнем оплаты труда отдельных категорий работников бюджетной сферы и уровнем средней заработной платы в соответствующем регионе.

В 2019 году средняя заработная плата работников учреждений культуры должна соответствовать среднему доходу от трудовой деятельности, что в соответствии с распоряжением Правительства Ор-

---

енно-мемориальных объектов в Орловской области» [Электронный ресурс]: постановление Правительства Орловской области от 23 декабря 2019 г. № 716. Портал Орловской области – публичный информационный центр. URL: <http://orel-region.ru> (дата обращения: 06.10.2020).

<sup>1</sup> Перечень поручений Президента Российской Федерации [Электронный ресурс]: поручение Президента Рос. Федерации от 27 февраля 2019 г. № Пр-294. URL: <http://docs.cntd.ru/document/553820169> (дата обращения: 06.10.2020).

ловской области 23 сентября 2019 года № 472-р<sup>1</sup> составляет 26080,0 рублей.

По данным статистической отчетности за 2019 год средняя заработная плата работников учреждений культуры областной и муниципальной формы собственности составила 26462,6 рублей или 101,4 % от утвержденного показателя.

В регионе осуществляется ежегодная выплата 12 творческих стипендий молодым одаренным артистам театральных учреждений области, 10 творческих стипендий орловским художникам, 7 стипендий орловским художникам, имеющим звание Народного или Заслуженного художника России, а также 27 творческих стипендий орловским писателям.

В целях государственной поддержки отрасли культуры, сохранения и развития сети муниципальных и государственных учреждений культуры, а также улучшения качества оказания культурно-досуговых, библиотечных и образовательных услуг населению, в 2019 г. между Министерством культуры Российской Федерации и Правительством Орловской области заключены соглашения по следующим направлениям субсидирования<sup>2</sup>:

1) субсидия на поддержку отрасли культуры. В рамках данной субсидии бюджету Орловской области из федерального бюджета были предоставлены средства в размере 2 850,4 тыс. рублей. Субсидия является консолидированной и в 2019 г. включала в себя следующие направления:

- подключение муниципальных общедоступных и государственных центральных библиотек субъектов Российской Федерации к информационно-телекоммуникационной сети Интернет и развитие библиотечного дела с учетом задачи расширения информационных технологий и оцифровки в сумме 1 377,9 тыс. рублей;

- государственная поддержка лучших работников муниципальных учреждений культуры, находящихся на территории сельских поселений в сумме 350,0 тыс. рублей;

---

<sup>1</sup> Об одобрении Прогноза социально-экономического развития Орловской области на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Орловской области от 23 сентября 2019 г. № 472-р. Портал Орловской области – публичный информационный центр. URL: <http://orel-region.ru> (дата обращения: 06.10.2020).

<sup>2</sup> Доклад о федеральных субсидиях в Орловской области [Электронный ресурс] // Портал Орловской области – публичный информационный центр. URL: <https://orel-region.ru> (дата обращения: 06.05.2020).

- государственная поддержка лучших муниципальных учреждений культуры, находящихся на территории сельских поселений в сумме 900,0 тыс. рублей;

- комплектование книжных фондов муниципальных общедоступных и государственных центральных библиотек в сумме 222,5 тыс. рублей;

2) субсидия на обеспечение развития и укрепление материально-технической базы домов культуры населенных пунктов с числом жителей до 50 тыс. человек. В рамках данной субсидии бюджету Орловской области из федерального бюджета были выделены средства в размере 18 603, 58 тыс. рублей.

3) субсидия из федерального бюджета бюджету Орловской области на поддержку творческой деятельности и техническое оснащение детских и кукольных театров. В рамках данной субсидии бюджету Орловской области были выделены федеральные средства в размере 14 400,0 тыс. рублей.

#### **4. Компетенция органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка, обеспечения и защиты прав и свобод личности**

В соответствии со ст. 16 Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в компетенцию органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка, обеспечения и защиты прав и свобод личности входит:

- участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма на территории муниципального района;

- участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на территории муниципального района;

- организация охраны общественного порядка на территории муниципального района;

- предоставление сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, и членам его семьи жилого помещения на период выполнения сотрудником обязанностей по указанной должности;

- организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории

муниципального района от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья и др.

## РАЗДЕЛ V. ГАРАНТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

### Глава 13. Гарантии местного самоуправления

Важнейшим и необходимым условием полного и эффективного осуществления задач и функций местного самоуправления является гарантированность прав местного самоуправления.

Система гарантий прав местного самоуправления охватывает всю совокупность условий и средств, обеспечивающих их реализацию и правовую защиту. Она включает: общие гарантии, к которым относятся экономические, политические и специальные (юридические) гарантии.

В качестве общих гарантий рассматриваются те экономические и политические отношения, которые:

- служат предпосылками стимулирования развития местного самоуправления;
- обеспечивают определенную устойчивость и стабильность в деятельности органов местного самоуправления;
- создают реальные возможности для реализации норм, устанавливающих компетенцию органов местного самоуправления.

*Экономической гарантией* местного самоуправления служит экономическая система общества, в основе которой лежат принципы свободы экономической деятельности, предпринимательства и труда; разнообразия и равноправия форм собственности, включая и муниципальную собственность; их равной правовой защиты и др.

*Политические гарантии* – это политико-правовой режим нашего государства: система государственной власти, основанная на принципах разделения властей, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов; народовластие, осуществляемое на основе политического и идеологического многообразия непосредственно народом, а также через представительные органы и органы местного самоуправления; самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий и др.

*Специальные (юридические) гарантии* местного самоуправления представляют собой правовые средства обеспечения деятельности местного самоуправления, которые установлены как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов федерации, а также акты

местного самоуправления (положения, уставы о местном самоуправлении и др.).

Среди юридических гарантий особое место занимают *конституционные гарантии*. Так, ст. 12 Конституции РФ провозглашает и гарантирует деятельность местного самоуправления, ст. 133 провозглашает право органов местного самоуправления на судебную защиту, запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией РФ и федеральными законами.

## **Глава 14. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления**

### **1. Понятие муниципально-правовой ответственности**

Органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность:

- 1) перед населением;
- 2) государством;
- 3) перед физическими и юридическими лицами.

Указанные аспекты составляют суть муниципально-правовой ответственности и свидетельствуют о самостоятельном ее характере.

В науке ответственность рассматривают в двух аспектах: позитивном и негативном. Позитивная ответственность означает осознанное и настолько, насколько это возможно, качественное выполнение органом, должностным лицом своих обязанностей. Негативная ответственность представляет собой обязанность органов, должностных лиц претерпевать в соответствии с законом неблагоприятные последствия (кару) за принятие незаконных решений или совершение незаконных действий (бездействие). Выделяют такие виды негативной ответственности, как уголовную, административную, дисциплинарную, гражданско-правовую. Указанные виды ответственности также применимы к органам и должностным лицам местного самоуправления.

Главным критерием классификации видов юридической ответственности в данном случае являются их основания. Каждому виду юридической ответственности соответствуют свои виды санкций и порядок их применения. Так, уголовную ответственность несут должностные лица местного самоуправления за преступления, признаваемые таковыми Уголовный кодекс РФ (далее – УК РФ)<sup>1</sup>.

Например, ст. 170 УК РФ предусматривает ответственность за регистрацию незаконных сделок с землей. А его ст. 140 предусматривает уголовную ответственность за отказ в предоставлении гражданину информации. Одной из санкций за подобное преступление является лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью. Что касается административной ответ-

---

<sup>1</sup> Уголовный кодекс Рос. Федерации [Электронный ресурс]: от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ: в ред. от 31 июля 2020 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ственности, то она наступает в результате совершения административных правонарушений в соответствии с Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации (далее – КоАП РФ). Так, ст. 8.8 КоАП РФ<sup>1</sup> предусматривает административную ответственность за нарушение порядка отводов земельных участков. На должностных лиц местного самоуправления может налагаться и дисциплинарная ответственность за нарушение законодательства о труде и о муниципальной службе, а также за нарушение правил внутреннего трудового распорядка.

Примером гражданско-правовой ответственности является возмещение органом, муниципальным образованием материального ущерба, причиненного ими физическим и (или) юридическим лицам.

Однако в данном случае уголовная, административная, дисциплинарная ответственность будут являться видами юридической ответственности в муниципальном праве, что опять же подчеркивает комплексный характер данной отрасли. К числу видов негативной ответственности наряду с перечисленными относится и муниципально-правовая ответственность.

Муниципально-правовой ответственности присущи элементы, характерные для любого вида ответственности:

- объект;
- субъект;
- объективная сторона;
- субъективная сторона.

Объектом охраны со стороны данного вида ответственности являются муниципально-правовые отношения, регулируемые Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

Объективную сторону муниципальной ответственности составляют противоправные действия (бездействие) органов и должностных лиц местного самоуправления, подтвержденные таковыми в судебном порядке.

Субъектами муниципальной ответственности являются не любые органы и должностные лица местного самоуправления, а глава муниципального образования, глава местной администрации, депутаты представительного органа муниципального образования, члены

---

<sup>1</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс]: от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ: в ред. от 31 июля 2020 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

выборных органов местного самоуправления, представительный орган муниципального образования. Таким образом, субъект муниципально-правовой ответственности может быть и коллегиальным.

Субъективную сторону муниципально-правовой ответственности составляет психическое отношение субъекта к совершенному деянию.

Для муниципально-правовых отношений не имеет значения, с умыслом или по неосторожности было совершено деяние. Однако мотив и цель могут «сохранить» действующее положение выборного лица местного самоуправления при отзыве, поскольку процедура отзыва выборного лица местного самоуправления должна обеспечивать ему возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва. Данные объяснения могут повлиять на решение избирателей.

Санкцией за незаконные действия и бездействия властных субъектов местного самоуправления является отзыв выборных лиц, досрочное прекращение их полномочий, роспуск представительного органа муниципального образования, временное осуществление органами государственной власти субъектов Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления.

## **2. Ответственность выборных лиц местного самоуправления перед населением**

Статья 71 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет, что к ответственности перед населением могут быть привлечены только депутаты представительного органа муниципального образования, члены выборных органов местного самоуправления и выборные должностные лица. Итогом привлечения к ответственности перед населением является отзыв выборного лица. Отзыв же представительного органа в целом не представляется возможным.

Что касается досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования по инициативе органов государственной власти субъекта Российской Федерации, то в данном случае речь уже идет об ответственности перед государством.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ в силу особенностей местного самоуправления как публичной власти, наиболее тесно связанной с населением, которыми предопределяется роль отзыва в механизме местного самоуправления, то или иное решение

либо действие (бездействие) выборного должностного лица, которое ставит под сомнение доверие к нему населения и является согласно уставу муниципального образования основанием для отзыва, может стать известным избирателям без его предварительного правового подтверждения. Одной лишь утраты доверия населения для отзыва выборного лица недостаточно.

Процедура отзыва выборного лица местного самоуправления должна обеспечивать ему возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва. Данная правовая позиция также закреплена в указанном выше постановлении Конституционного Суда РФ. Выборное лицо местного самоуправления считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе). Указанная норма фактически делает невозможным факт отзыва выборного лица, поскольку в редких случаях на голосование по выборам должностных лиц, а тем более депутатов представительного органа муниципального образования является половина избирателей округа.

### **3. Ответственность органов, должностных лиц местного самоуправления перед государством**

Указанный вид ответственности закреплён в ст. 72, 73, 74 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Закон выделяет два основания для наступления данного вида ответственности:

1) нарушение органами и должностными лицами местного самоуправления Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституции (устава), законов субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования. Перечень нормативных актов является исчерпывающим;

2) ненадлежащее осуществление указанными органами и должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий.

Субъектами ответственности перед государством являются:

- представительный орган муниципального образования;
- глава муниципального образования;
- глава местной администрации.

Сама местная администрация не может быть привлечена к ответственности перед государством, поскольку она является невыборным органом местного самоуправления.

Для главы муниципального образования, равно как и для главы местной администрации, ответственность перед государством наступает еще и в случае совершения указанным должностным лицом действий, в том числе издания им ненормативного правового акта, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности России и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта Федерации. Любое из указанных оснований должно быть подтверждено в судебном порядке.

Если суд признает нормативный правовой акт незаконным, то органу его издавшему дается время на приведение его в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации. В частности, представительному органу – три месяца, главе муниципального образования и другим должностным лицам – два месяца. При этом только суд обладает правом сокращать или увеличивать время

Если представительный орган либо должностные лица не приняли никаких мер по приведению нормативного акта в соответствие с законодательством, то названный факт бездействия устанавливается вновь в судебном порядке. И только в течение месяца после вступления в силу последнего решения суда высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти этого субъекта Федерации проект закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования. Полномочия представительного органа муниципального образования прекращаются со дня вступления в силу названного закона.

Если должностное лицо не предприняло действий по приведению в соответствие с действующим законодательством своих нормативных актов, то высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации самостоятельно издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации. При этом срок, в течение которого высшее должностное лицо 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.

По мнению Конституционного Суда РФ, возможность досрочного прекращения полномочий – один из основных принципов, определяющих статус органов и выборных должностных лиц местного самоуправления. Указанная процедура, в результате которой только и возможно применение соответствующей санкции (досрочное прекращение полномочий), может применяться, если включает следующие элементы принципиального характера:

- наличие установленных судом нарушений как основание возбуждения вопроса о досрочном прекращении полномочий;
- обязательный круг субъектов, решающих такой вопрос;
- необходимость судебной процедуры;
- наделение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации правом принимать окончательное решение на основе заключения соответствующего суда.

Досрочное прекращение полномочий – при условии, что оно сопровождается одновременным назначением новых выборов и как разновидность ответственности соразмерно степени совершенного нарушения и значимости защищаемых интересов, – само по себе не может рассматриваться как неправомерное вмешательство органов государственной власти в деятельность местного самоуправления.

#### **4. Ответственность органов, должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами**

Данный вид ответственности, закрепленный в ст. 76 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предполагает гражданско-правовую ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления. В данном случае органы и должностные лица местной власти выступают в качестве участников гражданского оборота.

В соответствии с Гражданским кодексом РФ органы местного самоуправления выступают на равных началах с другими участниками гражданского процесса. Таким образом, как правило, данный вид ответственности наступает за неисполнение обязательств или причинение вреда физическим или юридическим лицам органами местного

самоуправления или их должностными лицами. При этом, все претензии и факты должны быть подтверждены в суде, а возмещение ущерба регулируется гражданским законодательством Российской Федерации.

Также органы местного самоуправления могут нести ответственность и за бездействие. Например, в том случае, когда они не выполнили определенных санитарных норм, выполнение которых возложено именно на них, в результате чего физическому лицу был причинен ущерб.

Что касается ответственности должностных лиц местного самоуправления, то за их действия (бездействие) в соответствии с Гражданским кодексом РФ ответственность несет орган местного самоуправления.

Вред, причиненный органом местного самоуправления, подлежит возмещению за счет казны муниципального образования. В этом случае согласно Гражданскому кодексу от имени муниципального образования, как правило, выступают соответствующие финансовые органы.

Орган местного самоуправления, возместивший ущерб, причиненный его должностными лицами, имеет право обратного требования (регресса) к должностному лицу в размере выплаченного возмещения.

## **5. Контроль и надзор за деятельностью органов, должностных лиц местного самоуправления**

Согласно ст. 76 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» за исполнением органами и должностными лицами местного самоуправления Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституций (уставов), законов субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов осуществляется надзор. За исполнением органами и должностными лицами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий, а также за соответствием деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления уставу муниципального образования и принятым в соответствии с ним нормативным правовым актам представительного органа муниципального образования осуществляется контроль.

Контроль – систематическое наблюдение за законностью и целесообразностью деятельности органов, должностных лиц местного самоуправления. Надзор называют ограниченным контролем, поскольку он имеет целью контроль за законностью.

Надзор осуществляют, как правило, органы прокуратуры Российской Федерации, а также другие уполномоченные федеральным законом органы. Контроль в отношении исполнения отдельных государственных полномочий осуществляют уполномоченные органы государственной власти. Контроль соответствия деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления уставу муниципального образования осуществляют органы и должностные лица местного самоуправления, наделенные уставом муниципального образования контрольными функциями.

Что касается прокурорского надзора, то в соответствии с Федеральным законом от 17 января 2020 г. № 2202-01 «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>1</sup> прокуратура осуществляет надзор за соблюдением законности деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, рассматривает и разрешает жалобы, заявления, касающиеся нарушения прав в области местного самоуправления. При выборе форм реагирования на выявленные незаконные правовые акты прокурор вправе по своему усмотрению либо принести протест, либо обратиться по этому поводу непосредственно в суд.

В отношении осуществления контроля исполнения отдельных государственных полномочий можно отметить следующее. Данный контроль осуществляется органами государственной власти, наделившими органы местного самоуправления такими полномочиями. С этой целью образуется уполномоченный государственный орган. Органы и должностные лица местного самоуправления обязаны в соответствии с требованиями законодательства 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 и должностными лицами местного самоуправления. Указанные предписания могут быть обжалованы в судебном порядке.

---

<sup>1</sup> О прокуратуре Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 17 января 2020 г. № 2202-01. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Формирование института местного самоуправления в системе публичной власти российского государства явилось следствием кардинальных реформ, проведенных во всех сферах общественной жизни страны. Внедрение самоуправленческих начал на местном уровне стало важным элементом процесса развития народовласти в Российской Федерации.

Президент РФ неоднократно подчеркивал, что России надо быть сильной и конкурентоспособной, что без дееспособного местного самоуправления эффективное устройство власти в целом невозможно. Именно на местном уровне есть огромный ресурс общественного контроля за властью.

Местное самоуправление – институт, имеющий важное значение для формирования гражданского общества и строительства правового государства, так как выступает стабилизирующим фактором их функционирования и взаимодействия.

Местное самоуправление способствует развитию политической культуры граждан и воспитанию нового типа личности. Обеспечивая самодеятельность и политическую активность населения, местное самоуправление содействует росту гражданской инициативы и ответственности.

Возрождение этого общественного института привело к возникновению и становлению новой комплексной отрасли – муниципально-го права. Последнее же стало основой новой учебной дисциплины. Система дисциплины построена таким образом, чтобы сконцентрировать внимание обучающихся на современных достижениях науки муниципального права, специфике данной отрасли права и перспектив её развития.

Муниципальное право родилось на стыке нескольких отраслей: конституционного, административного, финансового и земельного права. Понятия, принципы, нормы указанных отраслей в системе муниципального права тесно взаимосвязаны, ибо имеют общую сферу правового регулирования общественных отношений, возникающих при осуществлении местного самоуправления.

Муниципальное право как отрасль права представляет собой систему норм права, регулирующих общественные отношения, связанные с осуществлением местного самоуправления.

Муниципальное право как юридическая наука выявляет и изучает закономерности муниципальных правоотношений, обобщает практику реализации норм муниципального права и на этой основе

разрабатывает научно обоснованные подходы к повышению эффективности системы местного самоуправления.

Муниципальное право как учебная дисциплина раскрывает сущность и основы местного самоуправления и ориентирована на их изучение.

Становление и развитие муниципального самоуправления, значительное возрастание муниципальных норм и правоотношений, существенное расширение сфер муниципального правового регулирования повлекли за собой выделение в системе права самостоятельной комплексной отрасли – муниципального права. Особенностью данной отрасли является включение в нее как собственных муниципальных норм, так и многочисленных правовых норм других отраслей, регулирующих муниципальные общественные отношения. Рассредоточение норм во множестве нормативно-правовых актов, разнообразие муниципальных общественных отношений, регулируемых данными актами, обуславливает необходимость изучения муниципального права во взаимосвязи с конституционным, административным, гражданским, финансовым и иными отраслями права. При этом у муниципального права как самостоятельной отрасли права есть свои особые предмет, методы, охранительные механизмы.

## **СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ЛИТЕРАТУРЫ**

### **Нормативные правовые акты**

1. Конституция Российской Федерации : [принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. : с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.] // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.07.2020). – Текст : электронный.
2. Европейская хартия местного самоуправления : [совершено в Страсбурге 15 октября 1985 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 36, ст. 4466. – Текст : непосредственный.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон № 145-ФЗ : [от 31 июля 1998 г. : в ред. от 1 октября 2020 г.] // Рос. газ. – 1998. – 12 авг. – № 153–154. – Текст : непосредственный.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая : Федеральный закон № 51-ФЗ : [от 30 ноября 1994 г. : в ред. от 31 июля 2020 г.] // Рос. газ. – 1994. – 8 дек. – № 238–239. – Текст : непосредственный.
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : Федеральный закон № 195-ФЗ : [от 30 декабря 2001 г. : в ред. от 31 июля 2020 г.] // КонсультантПлюс : сайт. – URL: <http://www.consultant.ru>. – Текст : электронный.
6. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая : Федеральный закон № 146-ФЗ : [от 31 июля 1998 г. : в ред. от 20 июля 2020 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 31, ст. 3824. – Текст : непосредственный.
7. Уголовный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон № 63-ФЗ : [от 13 июня 1996 г. : в ред. от 31 июля 2020 г.] // КонсультантПлюс : сайт. – URL: <http://www.consultant.ru>. – Текст : электронный.
8. О государственной гражданской службе Российской Федерации : Федеральный закон № 79-ФЗ : [от 27 июля 2004 г. : в ред. от 31 июля 2020 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 31, ст. 3215. – Текст : непосредственный.
9. О государственной регистрации уставов муниципальных образований : Федеральный закон № 97-ФЗ : [от 21 июля 2005 г. : в ред. от 28 декабря 2016 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 30 (ч. 1), ст. 3108. – Текст : непосредственный.

10. О муниципальной службе в Российской Федерации : Федеральный закон № 25-ФЗ : [от 2 марта 2007 г. : в ред. от 31 июля 2020 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 10, ст. 1152. – Текст : непосредственный.

11. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : Федеральный закон № 59-ФЗ : [от 2 мая 2006 г. : в ред. от 22 декабря 2018 г.] // КонсультантПлюс : сайт. – URL: <http://www.consultant.ru>. – Текст : электронный.

12. О прокуратуре Российской Федерации : Федеральный закон № 2202-01 : [от 17 января 2020 г.] // КонсультантПлюс : сайт. – URL: <http://www.consultant.ru>. – Текст : электронный.

13. О противодействии коррупции : Федеральный закон № 273-ФЗ : [от 25 декабря 2008 г. : в ред. от 24 апреля 2020 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 52 (ч. 1), ст. 6228. – Текст : непосредственный.

14. О противодействии терроризму : Федеральный закон № 35-ФЗ : [от 6 марта 2006 г. : в ред. от 18 марта 2020 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 11, ст. 1146. – Текст : непосредственный.

15. О системе государственной службы Российской Федерации : Федеральный закон № 58-ФЗ : [от 27 мая 2003 г. : в ред. от 23 мая 2016 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 22, ст. 2063. – Текст : непосредственный.

16. Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления : Федеральный закон № 138-ФЗ : [от 26 ноября 1996 г. : в ред. от 4 июня 2014 г. : вместе с Временным положением о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 49, ст. 5497. – Текст : непосредственный.

17. Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований : Федеральный закон № 6-ФЗ : [от 7 февраля 2011 г. : в ред. от 27 декабря 2018 г.] // Парламентская газ. – 2011. – 18 февр. – № 8. – Текст : непосредственный.

18. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон № 131-ФЗ : [от

6 октября 2003 г. : в ред. от 20 июля 2020 г.] // КонсультантПлюс : сайт. – URL: <http://www.consultant.ru>. – Текст : электронный.

19. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : Федеральный закон № 67-ФЗ : [от 12 июня 2002 г. : в ред. от 31 июля 2020 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 24, ст. 2253. – Текст : непосредственный.

20. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : Закон Рос. Федерации о поправке к Конституции Рос. Федерации № 1-ФКЗ : [от 14 марта 2020 г.] // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 13.07.2020). – Текст : электронный.

21. О противодействии коррупции в Орловской области : Закон Орловской области № 893-ОЗ : [от 10 апреля 2009 г. : в ред. 13 июня 2019 г.] // Орловская правда. – 2009. – 18 апр. – № 56. – Текст : непосредственный.

### **Научная литература**

22. Авакьян, С.А. Муниципальное право России / С.А. Авакьян. – Москва : Проспект, 2015. – 370 с. – Текст : непосредственный.

23. Астафичев, П.А. Муниципальное право России : учебное пособие / П.А. Астафичев. – Москва : Инфра-М, РИОР, 2016. – 368 с. – Текст : непосредственный.

24. Муниципальное право Российской Федерации : учебник для академического бакалавриата / В.А. Виноградов [и др.] ; под общ. ред. В.А. Виноградова. – Москва : Юрайт, 2018. – 406 с. – Текст : непосредственный.

25. Стрекозов, В.Г. Конституционное право России : учебник для академического бакалавриата / В.Г. Стрекозов. 6-е изд., перераб. и доп. – Москва : Юрайт, 2018. – 244 с. – Текст : непосредственный.

### **Электронные ресурсы**

26. Восьмой муниципальный округ появился в Приморье. – URL: [dv.kp.ru](http://dv.kp.ru) (дата обращения: 21.09.2020). – Текст : электронный.

27. Доклад о федеральных субсидиях в Орловской области /// Портал Орловской области – публичный информационный центр. –

URL: <https://orel-region.ru> (дата обращения: 06.05.2020). – Текст : электронный.

28. Об одобрении Прогноза социально-экономического развития Орловской области на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов : распоряжение Правительства Орловской области № 472-р : [от 23 сентября 2019 г.] // Портал Орловской области – публичный информационный центр. – URL: <http://orel-region.ru> (дата обращения: 06.10.2020). – Текст : электронный.

29. Об утверждении государственной программы Орловской области «Развитие культуры и искусства, туризма, архивного дела, сохранение и реконструкция военно-мемориальных объектов в Орловской области» : постановление Правительства Орловской области № 716 : [от 23 декабря 2019 г.] // Портал Орловской области – публичный информационный центр. – URL: <http://orel-region.ru> (дата обращения: 06.10.2020). – Текст : электронный.

30. Перечень поручений Президента Российской Федерации : поручение Президента Рос. Федерации № Пр-294 : [от 27 февраля 2019 г.]. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/553820169> (дата обращения: 06.10.2020). – Текст : электронный.

31. Послание Президента Рос. Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Рос. Федерации : [от 15 января 2020 г.]. – URL: [kremlin.ru](http://kremlin.ru) (дата обращения: 05.09.2020). – Текст : электронный.

32. Устав города Орла № 72/753-ГС : [от 22 июня 2005 г. : в ред. от 28 августа 2020 г.]. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/432944519> (дата обращения: 15.09.2020). – Текст : электронный.

33. Устав города-курорта Сочи № 219 : [от 19 июля 2005 г. : в ред. от 23 сентября 2015 г.]. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/432944519> (дата обращения: 15.09.2020). – Текст : электронный.

*Учебное пособие*

Авторы:

кандидат юридических наук, доцент  
**Беляева** Ольга Васильевна;

кандидат юридических наук  
**Алексеева** Лилия Алексеевна

# **АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА**

---

Свидетельство о государственной аккредитации  
Рег. № 2660 от 02.08.2017.

Подписано в печать 13.10.2021. Формат 60х90<sup>1</sup>/<sub>16</sub>.  
Усл. печ. л. – 10,38. Тираж 170 экз. Заказ № 338.

Орловский юридический институт МВД России имени В.В. Лукьянова.  
302027, г. Орел, ул. Игнатова, 2.