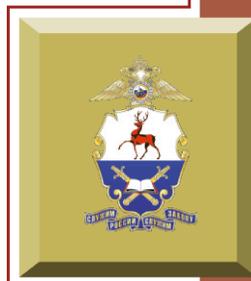


А. Р. Лаврентьев, Н. А. Трусов

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО РОССИИ

Учебник в 4 частях

ЧАСТЬ 2. ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ



НИЖЕГОРОДСКАЯ АКАДЕМИЯ МВД РОССИИ

Министерство внутренних дел Российской Федерации
Нижегородская академия

А. Р. Лаврентьев, Н. А. Трусов

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО РОССИИ

Учебник в 4 частях

ЧАСТЬ 2. ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Нижегород
НА МВД России
2022

УДК 342
ББК 67.4
Л13

Рецензенты:

кандидат юридических наук, доцент *О. А. Абрамов*
(Волгоградская академия МВД России);
кандидат юридических наук, доцент *А. В. Морин*
(Уфимский юридический институт МВД России);
кандидат политических наук, доцент *А. А. Ерыгин*
(Белгородский юридический институт МВД России им. И. Д. Путилина)

Лаврентьев, Александр Рулольфович Трусов Николай Александрович

Л13 Муниципальное право России : учебник в 4 частях.
Часть 2. Основы местного самоуправления / А. Р. Лаврентьев, Н. А. Трусов. – Нижний Новгород : Нижегородская академия МВД России, 2022. – 222 с.

Учебник состоит из четырех частей, логически и последовательно отражающих ключевые содержательные основы муниципального права России. Первая часть – вводная, характеризующая муниципальное право как отрасль права, как науку и как учебную дисциплину. Вторая часть – основы местного самоуправления, в которой представлено авторское видение вопросов теории, практики и современных тенденций развития территориальных, правовых, организационных, функциональных и экономических основ местного самоуправления. Материал основан на действующем (на 1 сентября 2022 года) законодательстве, в то же время описаны трансформации, связанные с принятием проекта Федерального закона № 40361-8.

Учебник предназначен для студентов и аспирантов юридических вузов, курсантов и слушателей образовательных организаций МВД России, служащих и работников органов публичного управления, сотрудников органов внутренних дел и всех интересующихся вопросами муниципального права. Учебник соответствует федеральным государственным образовательным стандартам высшего образования по специальностям (направлениям подготовки) «Юриспруденция», «Правоохранительная деятельность» и «Правовое обеспечение национальной безопасности».

ISBN 978-5-88840-191-0

Печатается по решению редакционно-издательского отдела
Нижегородской академии МВД России

© Лаврентьев А. Р., Трусов Н. А., 2022
© Нижегородская академия МВД России, 2022

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	5
Глава 1. Территориальные основы местного самоуправления	10
§ 1. Значение территориальных основ в организации местного самоуправления.....	10
§ 2. Понятие и виды муниципальных образований.....	15
§ 3. Состав территории и границы муниципального образования.....	24
§ 4. Особенности организации местного самоуправления на территориях с особым порядком управления.....	48
Глава 2. Правовые основы местного самоуправления	69
§ 1. Муниципальные правовые акты: понятие, виды, система.....	69
§ 2. Устав муниципального образования: понятие и содержание.....	75
§ 3. Особенности разработки проекта устава муниципального образования, его принятия и государственной регистрации.....	81
§ 4. Муниципальное нормотворчество	84
§ 5. Официальная символика муниципальных образований.....	87
Глава 3. Организационные основы местного самоуправления	94
§ 1. Понятие организационных основ местного самоуправления.....	94
§ 2. Участие граждан в осуществлении местного самоуправления.....	95
§ 3. Публичная администрация на муниципальном уровне.....	101

§ 4. Правовые основы деятельности муниципальных организаций.....	117
Глава 4. Функциональные основы местного самоуправления	121
§ 1. Понятие функциональных основ местного самоуправления.....	121
§ 2. Собственные полномочия местного самоуправления по решению вопросов местного значения..	122
§ 3. Дополнительные (факультативные) полномочия муниципальной власти.....	133
§ 4. Делегированные (переданные) полномочия органов местного самоуправления.....	135
Глава 5. Экономические основы местного самоуправления	149
§ 1. Понятие экономических основ местного самоуправления	149
§ 2. Муниципальная собственность: особенности и виды объектов.....	152
§ 3. Основы муниципального бюджетного процесса.	160
§ 4. Доходы местных бюджетов	164
§ 5. Местные налоги и сборы: понятие и виды.....	172
§ 6. Основные направления расходов местных бюджетов.....	175
Заключение	179
Приложения	181

ВВЕДЕНИЕ



«Сразу же хотел бы отметить, что в России очень давние традиции местного самоуправления, они сыграли огромную роль в становлении гражданского общества, да и в укреплении нашей государственности. Напомню, что еще 1 января 1864 года Александр II утвердил Положение о губернских и уездных земских учреждениях, и мы скоро будем отмечать соответствующий юбилей. Земства тогда способствовали развитию системы просвещения, здравоохранения, помощи нуждающимся. Это был пример действительно подлинного, бескорыстного служения стране. Да, собственно говоря, и сегодня ваш уровень власти наиболее подвинут к людям, и я отчасти даже вам завидую, потому что это на самом деле, на мой взгляд, самая интересная работа. Она и самая тяжелая, самая сложная, потому что вы напрямую с людьми работаете и напрямую сталкиваетесь с проблемами, которые ждут решения, но она и самая интересная, потому что она самая конкретная».

В. В. Путин¹

Учебная дисциплина «Муниципальное право» является обязательным элементом содержания образования во всех юридических вузах. Задача этого курса – сформировать у обучающихся представление об одном из уровней публичного управления в нашей стране – местном самоуправлении.

Механизм правового регулирования муниципальных общественных отношений весьма специфичен. В этих отно-

¹ Из речи Президента Российской Федерации на встрече с участниками Всероссийского съезда муниципальных образований (Москва, Кремль, 8 ноября 2013 г.). URL: <http://www.kremlin.ru/news/19585> (дата обращения: 01.09.2022).

шениях участвуют различные субъекты права: органы публичной власти, должностные лица, местное население, организации всех форм собственности, граждане России, иностранцы, апатриды и др. Отсюда вытекает необходимость проведения систематизации накопленных знаний о закономерностях территориальной, организационной, функциональной и финансово-экономической организации местного самоуправления, а также опыта муниципального правового регулирования.

Безусловно, избранная форма изложения материала не может обеспечить исчерпывающе полного освещения всех деталей и проблемных вопросов содержания отрасли и нюансов юридической практики, но учебник позволит задать ориентиры познавательной деятельности обучаемым, может быть использован преподавателями как опорный конспект, а всем интересующимся вопросами местного самоуправления даст общее представление об основах местного самоуправления и муниципальном праве.

В настоящее время Россия вступила в очередной этап своего развития, который ознаменован новым циклом реформ. В 90-е годы XX столетия наша страна выжила в драматических условиях политического и экономического кризиса, резкого обострения межнациональных отношений и территориальных проблем, российское право пережило сложный период своего зарождения и развития. Были переосмыслены прежние правовые формы и представления, выстроена новая система государственного управления, сформулированы принципиально новые ориентиры развития общества и страны в целом, основанные на конституционных принципах народовластия, верховенства права, приоритета прав человека, разделении властей, идеологическом и политическом плюрализме и т. д. В XXI столетии Россия смогла доказать всему миру, что она может не только существовать в новых условиях, но и стабильно развиваться, перманентно совершенствовать новые демократические и правовые нормы и институты, быть конкурентоспособной развитым странам мира, а если понадобится – защитить себя и свои достижения, а по сути, завоевания прошлого десятилетия.

Внедрение самоуправленческих начал на местном уровне стало важным элементом процесса развития народовластия в Российской Федерации. В. В. Путин отметил: «Местный уровень власти – это самый короткий и прямой путь к решению насущных, жизненно важных для нас проблем. И именно здесь мы обязаны наиболее эффективно реализовать конституционный принцип народовластия. Полагаю, что пришла пора вспомнить это слово и наполнить его реальным практическим содержанием. И, безусловно, роль местного самоуправления здесь становится ключевой»¹.

В 2023 году – 20-летие с момента принятия и более 10 лет с момента вступления в юридическую силу основного нормативного правового акта, регламентирующего основные вопросы организации и функционирования местного самоуправления в современной России, – Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ). В силу ряда обстоятельств, имеющих объективную природу, назрел очередной этап реформы³ местного самоуправления.

В начале 2022 года в первом чтении принят проект № 40361-8 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»⁴ (далее – проект № 40361-8). У авторов учебника нет сомнений в том, что законопроект будет принят, он при-

¹ Путин В. В. Местное самоуправление – основа гражданственности и народовластия: выступление Президента Российской Федерации В. В. Путина на XIII сессии Конгресса муниципальных образований // Журнал российского права. 2003. № 12. С. 3.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40, ст. 3822.

³ В научной литературе по вопросам становления местного самоуправления в современной России и в учебниках по муниципальному праву Российской Федерации нет единства позиций в раскрытии сущности реформы местного самоуправления и ее этапах.

⁴ URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 01.09.2022).

зван упорядочить территориальную организацию местного самоуправления, закрепить новую конструкцию¹ разграничения полномочий между органами публичной власти всех уровней и органами местного самоуправления, обеспечить единообразие моделей организации муниципального управления. Вот почему внимательные читатели легко обнаружат в учебнике проблемы, которые еще до конца не решены и по которым обучаемые должны составить собственное представление. Многие из них носят противоречивый характер, и потребуется время, чтобы дать им объективную научную оценку.

В учебнике предпринята попытка системно изложить основы современного муниципального права для обучающихся по юридическим специальностям (направлениям подготовки). Учебник призван помочь понять организацию местного самоуправления в современной России, познакомить с формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в его осуществлении, изучить территориальные, правовые и экономические основы местного самоуправления, изучить иные вопросы организации и осуществления местного самоуправления.

Основное содержание учебника разбито на четыре части:

1. Муниципальное право и основы теории местного самоуправления.
2. Основы местного самоуправления.
3. Система местного самоуправления.
4. Контроль и ответственность в муниципальном праве.

Вторая часть учебника посвящена трем из основных основ местного самоуправления: территориальной, правовой и

¹ См.: Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 52, ч. 1, ст. 8973. В соответствии со ст. 64 указанного закона поэтапно (с 21 декабря 2021 г., с 1 июля 2022 г. и 1 января 2023 г.) утрачивает силу Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42, ст. 5005.

экономической. В ней представлено авторское видение вопросов теории, практики и современных тенденций в территориальной организации местного самоуправления России, уделено внимание видам, системе и порядку принятия муниципальных правовых актов, муниципальному нормотворчеству, природе и видам объектов муниципальной собственности, муниципальному бюджетному процессу, доходам и расходам местных бюджетов в Российской Федерации на современном этапе развития.

Учебник имеет целенаправленный познавательнo-учебный характер, дает комплексное представление о сущности местного самоуправления и современном состоянии соответствующей отрасли.

Глава 1. ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

§ 1. Значение территориальных основ в организации местного самоуправления

Осуществление власти в государстве и обществе связано с территориальным устройством. Каждый уровень власти реализует свои властные функции в границах определенной территории для организации наиболее эффективного управления в обществе. Местное самоуправление представляет собой одну из форм осуществления власти на местах, в силу чего необходимо выяснить пространственный, территориальный масштаб, в пределах которого реализуется данный властный институт.

Статья 72 Конституции Российской Федерации к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов относит ряд вопросов, имеющих прямое либо косвенное отношение к территориальной организации различных сфер жизнедеятельности государства и общества, в их числе: установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (п. «н» ч. 1 ст. 72); режим пограничных зон, обеспечение общественной безопасности (п. «б» ч. 1 ст. 72); природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории (п. «д» ч. 1 ст. 72); защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей (п. «м» ч. 1 ст. 72).

На формирование и развитие территориальной организации субъектов Федерации федеральное законодательство оказывает существенное воздействие. В этой сфере принимаются различные федеральные законы, устанавливающие жесткие требования по решению территориальных вопросов. Например, Федеральный закон от 18 декабря 1997 года № 152-ФЗ

«О наименованиях географических объектов»¹ урегулировал порядок присвоения наименований и переименования таких географических объектов, как республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа, города и иные поселения, районы, волости.

На основе федерального законодательства и в соответствии с ним развивается законодательство субъектов Федерации, регулирующее вопросы административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации. В конституциях (уставах), специальных законах субъектов определяются принципы административно-территориального состава, схемы административно-территориального деления, полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по проблемам территориальной организации, регулируются иные вопросы².

Таким образом, под *территориальным устройством* понимается сложная система пространственной организации общественных отношений, цель которой обеспечить эффективное функционирование всех форм публичной власти и сформировать оптимальные условия хозяйственно-экономической деятельности³.

Местное самоуправление неразрывно связано с территориальным устройством государства. Важнейшим вопросом является определение критериев организации территории, на ко-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 51, ст. 5718.

² См., например: Об административно-территориальном устройстве Нижегородской области: закон Нижегородской области от 16 ноября 2005 г. № 184-З; Об административно-территориальном устройстве Воронежской области и порядке его изменения: закон Воронежской области от 27 октября 2006 г. № 87-ОЗ; Об административно-территориальном устройстве Московской области: закон Московской области от 31 января 2013 г. № 11/2013-ОЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.08.2022).

³ Территориальное устройство субъектов Российской Федерации // Конституционное право субъектов Российской Федерации / отв. ред. В. А. Кряжков. Москва, 2002. С. 315.

торой осуществляется местное самоуправление. И если в Законе СССР от 9 апреля 1990 года «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» было закреплено, что местное самоуправление осуществляется в границах административно-территориальных единиц, то в Положении об основах организации местного самоуправления на период поэтапной конституционной реформы, утвержденном Указом Президента Российской Федерации № 1760 от 26 октября 1993 года, был взят за основу поселенческий принцип территориальной организации местного самоуправления¹. Очевидно, что в рамках очередного этапа реформы местного самоуправления была предложена реформа территориальной организации местного самоуправления, которую можно назвать многовариантной.

Современное решение вопроса о территориальной основе местного самоуправления связывается, прежде всего, с социально-экономическими факторами: национальным составом населения, демографическими особенностями, культурными традициями, сложившимся транспортным и инфраструктурным единством, традиционным тяготением к каким-либо центрам, социально-бытовой адекватностью территории потребностям самоуправления². Заметим, что совпадение «экономических» границ с границей муниципального образования является одним из важнейших условий эффективного хозяйствования³.

Согласно части 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации конкретные критерии территориальной организации местного самоуправления не установлено: «местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных мест-

¹ См. подробнее: Пономарева И. П. Муниципальные территории – основа государства // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 12. С. 63–64.

² См.: Конституция Российской Федерации. Комментарий / ред. Б. Н. Топорнина, Ю. М. Батурина, Р. Г. Орехова. Москва, 1994. С. 556–557.

³ Воронин А. Г., Лапин В. А., Широков А. Н. Основы управления муниципальным хозяйством. Москва, 1998. С. 22.

ных традиций». Можно назвать три возможных варианта организации местного самоуправления с позиции согласования этой организации с административно-территориальным устройством в пределах субъекта Российской Федерации:

1) совпадение административно-территориального устройства и организации местного самоуправления (например, Сахалинская область);

2) частичное согласование административно-территориального устройства и организации местного самоуправления (например, Ленинградская область);

3) обособление административно-территориального устройства и организации местного самоуправления (например, Свердловская область).

Сложные вопросы территориального устройства местного самоуправления неоднократно становились предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. Классическими стали постановления от 24 января 1997 года по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики о системе органов государственной власти в Удмуртской Республике от 17 апреля 1996 года и от 15 января 1998 года по делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93, 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми об органах исполнительной власти в Республике Коми от 31 октября 1994 года, от 11 ноября 2003 года по делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области».

Федеральный закон № 131-ФЗ разделяет муниципальные образования на виды, для каждого из которых определен свой круг вопросов местного значения и особенности системы местного самоуправления. Теперь закреплена двухуровневая территориальная организация местного самоуправления.

Муниципальные территории являются первичным уровнем в системе территориальной организации всего государства и составляют его фундамент. Множество самоуправляющихся территорий образуют территорию единого суверен-

ного государства. Взаимодействие всех самоуправляющихся единиц (муниципальных образований) как пространственной формы институирования муниципальной власти приводит к появлению интегративного феномена – государственного суверенитета, не присущего ни одному из элементов сложно-организованной территориальной системы в отдельности, но только всей системе в целом¹.

Территориальное развитие местного самоуправления следует воспринимать как процесс укрепления и стабилизации потенциала самоуправляющихся территорий, соединенного с ориентированными на социальные приоритеты системообразующими преобразованиями, например, развитие межмуниципального сотрудничества. Системное регулирование территориального развития выражается в совокупности правовых, политических, экономических воздействий на территории местного самоуправления в целях обеспечения их комплексного и сбалансированного развития и укрепления российской государственности².

Территориальная основа местного самоуправления – система правовых норм, регулирующих вопросы территориальной организации местного самоуправления: закрепление статуса, границ и состава территории муниципальных образований, а также их преобразования и упразднения.

К наиболее важным вопросам, регулируемым данным институтом муниципального права, относятся:

– виды муниципальных образований (ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ);

– создание, преобразование и упразднение муниципального образования (ст. 13, 13¹ Федерального закона № 131-ФЗ);

– состав территории муниципального образования, изменение состава территории муниципального образования

¹ См. подробнее: Пономарева И. П. Муниципальные территории – основа государства // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 12. С. 65–66.

² См. там же.

(ст. 10 Федерального закона № 131-ФЗ, ст. 85 Земельного кодекса Российской Федерации);

– границы муниципального образования, порядок их изменения (ст. 11, 12 Федерального закона № 131-ФЗ);

– особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения, закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАТО), наукоградах, на приграничных территориях, а также в муниципальных образованиях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, на территории инновационного центра «Сколково», на территориях опережающего социально-экономического развития и на территориях инновационных научно-технологических центров (гл. 10 Федерального закона № 131-ФЗ).

§ 2. Понятие и виды муниципальных образований

Термин *«муниципальное образование»* является собирательным понятием и обозначает *территорию, в пределах которой осуществляется местное самоуправление.*

Необходимость введения и юридического закрепления этого понятия была вызвана тем, что с развитием федеративных отношений во многих субъектах Российской Федерации стали применяться различные исторические и национальные наименования территорий и населенных пунктов, а для юридической практики требовалось унифицированное определение территории, в пределах которой осуществляется местное самоуправление¹.

Термин «муниципальное образование» стал использоваться в отечественной практике в начале 90-х годов XX века, когда потребовалось урегулировать вопросы участия публично-правовых образований в имущественных отношениях. Так,

¹ См.: *Горохов Б.* Споры, связанные с определением территорий муниципальных образований // Вопросы местного самоуправления. 2004. № 1. С. 100.

в главе 5 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации, принятого в 1994 году, установлено, что муниципальные образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений – гражданами и юридическими лицами¹.

Муниципальное образование согласно статье 2 Федерального закона № 131-ФЗ определяется как городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения. Вероятно, наличие дефинитивной нормы, основанной на перечислении возможных видов муниципальных образований, следует признать ошибкой и в учебных целях предложить иное, доктринальное определение понятия «**муниципальное образование**» – часть территории субъекта Российской Федерации, на которой имеются выборные органы местного самоуправления, муниципальная собственность и местный бюджет. Приведенное определение основано на перечислении существенных признаков данного типа публично-правовых образований²:

а) наличие собственной территории, границы которой установлены законом субъекта Федерации в соответствии с требованиями Федерального закона № 131-ФЗ;

б) наличие собственной компетенции, которую определяют законодательно установленные вопросы местного значения и полномочия местного самоуправления;

в) наличие собственной экономической основы, которую составляют находящиеся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований;

г) наличие системы местного самоуправления в основе которой – наличие собственных выборных и иных органов местного самоуправления (их структура обязательно включает пред-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32, ст. 3301.

² См.: Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С. А. Авакьян. Москва, 2009. С. 115.

ставительный орган муниципального образования, главу муниципального образования, местную администрацию);

д) наличие устава муниципального образования, иных муниципальных правовых актов, составляющих в совокупности систему муниципальных правовых актов муниципального образования (они принимаются населением непосредственно и (или) органами и должностными лицами местного самоуправления);

е) право устанавливать в соответствии с федеральным законодательством и геральдическими правилами официальные символы, отражающие исторические, культурные, национальные и иные местные традиции и особенности.

Статья 10 Федерального закона № 131-ФЗ четко выделяет *восемь видов муниципальных образований*:

- 1) городские поселения;
- 2) сельские поселения;
- 3) муниципальные районы;
- 4) городские округа;
- 5) муниципальные округа;
- 6) городские округа с внутригородским делением;
- 7) внутригородские районы городских округов с внутригородским делением;
- 8) внутригородские территории городов федерального значения.

В проекте № 40361-8 предложено отказаться от двухуровневой территориальной организации местного самоуправления и закрепить одноуровневую, таким образом, вместо нынешних 8 видов муниципальных образований остается 3:

- 1) городские округа;
- 2) муниципальные округа;
- 3) внутригородские территории городов федерального значения.

Наделение муниципальных образований статусом городского, сельского поселения, муниципального района, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района, внутригородской территории

городов федерального значения осуществляется законами субъектов Российской Федерации.

Итак, в соответствии с действующим законодательством:

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

– *городское поселение* – город или поселок, в 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;

– *муниципальный округ* – несколько объединенных общей территорией населенных пунктов (за исключением случая, предусмотренного Федеральным законом № 131-ФЗ), не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

– *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;

– *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.

По состоянию на *1 января 2020 года* в Российской Федерации в соответствии с действовавшими на указанную дату законами субъектов Российской Федерации насчитывалось *20 819* муниципальных образований, в том числе: *16 800* сельских поселений; *1 392* городских поселения; *1 667* муниципальных районов; *632* городских округа; *39* муниципальных округов; *3* городских округа с внутригородским делением (города Махачкала, Самара, Челябинск); *19* внутригородских районов в городских округах с внутригородским делением; *267* внутригородских муниципальных образований в границах городов федерального значения (Москвы, Санкт-Петербурга, Севастополя).

Спустя полгода (по состоянию на *1 июля 2020 года*) общее число муниципалитетов сократилось до *20 354*, вклю-

чая: 16 376 сельских и 1 350 городских поселений, 1 612 муниципальных районов и 95 муниципальных округов.

Наименьшее число муниципальных образований расположено в Магаданской области (9), городе Севастополе (10) и Сахалинской области (18), наибольшее – в Республике Татарстан (956), Республике Башкортостан (895) и Республике Дагестан (761). Среднее число муниципалитетов в регионе, сохраняющее многолетнюю тенденцию к снижению, составило 239¹.

Муниципальный район – сложносоставное муниципальное образование, состоящие из городских и сельских поселений и образующее двухуровневую систему местного самоуправления. В начале 2019 года муниципальные районы существовали в 79 из 85 субъектов Российской Федерации (за исключением городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, разделенных между внутригородскими муниципальными образованиями, а также Калининградской, Магаданской и Сахалинской областей, состоящих только из городских округов). Во всех субъектах Российской Федерации, в которых есть муниципальные районы, существуют и сельские поселения, а в большинстве из них – также городские поселения. Исключения составляют Республика Алтай, Республика Ингушетия, Пермский край, Оренбургская и Тюменская области, в которых есть муниципальные районы и сельские поселения, но нет городских поселений. Число муниципальных районов в субъекте Российской Федерации составляет от 1 (Заполярный район Ненецкого автономного округа) до 59 (в Алтайском крае), их среднее число в расчете на каждый субъект Российской Федерации (в котором они в принципе существуют) составляет 21–22 муниципальных района.

Муниципальные районы насчитывают от 2–3 до нескольких десятков поселений. Единственным муниципальным районом, не имеющим поселений, является Северо-Енисейский район Красноярского края, существующий в соот-

¹ См.: Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации. Москва, 2020.

ветствии с Федеральным конституционным законом от 14 октября 2005 года № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа»¹. Согласно Федеральному закону от 1 мая 2019 года № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"»² (далее – Федеральный закон № 87-ФЗ) преобразования, результатом которых стало бы образование муниципального района с единственным поселением, не допускаются. Ранее существовавший Алеутский муниципальный район Камчатского края, располагавшийся на Командорских островах и состоявший из единственного Никольского сельского поселения, в апреле – мае 2020 года был преобразован в муниципальный округ.

Как правило, муниципальный район состоит из городских и сельских поселений или только из сельских поселений. Муниципальные районы, состоящие только из городских поселений (например, Еманжелинский и Коркинский районы Челябинской области), представляют собой крайне редкое явление. Среднестатистический муниципальный район насчитывает 1 городское и 9,5–10 сельских поселений, а максимально зафиксированное число поселений в муниципальном районе составляет 42 (Хасавюртовский район Республики Дагестан). Межселенные территории к началу 2020 года существовали в 111 муниципальных районах, а к началу июля 2020 года – в 105 муниципальных районах), расположенных в границах 21 субъекта Российской Федерации (Республики Бурятия, Республики Коми, Республики Саха (Якутия), Республики Хакасия; Забайкальского, Камчатского, Красноярского, Приморского и Хабаровского краев; Амурской, Архангельской, Иркутской, Псковской, Самарской, Свердловской, Томской

¹ Российская газета. 2005. 19 октября.

² Там же. 2019. 8 мая.

и Тюменской областей, Ненецкого, Ханты-Мансийского, Чукотского и Ямало-Ненецкого автономных округов).

Городские округа существуют в 82 субъектах Российской Федерации (во всех, кроме городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя). По одному городскому округу существует в 7 субъектах Российской Федерации – Республике Калмыкии (г. Элиста), Республике Северная Осетия – Алания (г. Владикавказ), Ленинградской области (г. Сосновый Бор), Новгородской области (г. Великий Новгород), Омской области (г. Омск), Еврейской автономной области (г. Биробиджан), Ненецком автономном округе (г. Нарьян-Мар), максимальное их число (68 городских округов) – в Свердловской области. Только из городских округов состоят 5 субъектов Российской Федерации (до 2019 года – Калининградская, Магаданская, Сахалинская области, с середины 2019 года добавилась Московская область, а с середины 2020 года – еще и Ставропольский край). Среднее число городских округов в субъекте Российской Федерации (без учета городов федерального значения, в которых городских округов нет) составляет около 7,5.

Три городских округа с внутригородским делением (Махачкала, Самара и Челябинск) являются административными центрами и крупнейшими городами своих субъектов Российской Федерации (Республики Дагестан, Самарской и Челябинской областей) и содержат в общей сложности 19 внутригородских районов. При этом город Челябинск (7 внутригородских районов) получил статус городского округа с внутригородским делением в 2014 году, город Махачкала (3 внутригородских района) и город Самара (9 внутригородских районов) в 2016 году, с тех пор количество городских округов с внутригородским делением остается неизменным, а новые проекты их образования не рассматриваются.

В городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе образовано в общей сложности 267 внутригородских муниципальных образований, в том числе 146 муниципалитетов в Москве (из них 19 – бывшие поселения и 2 – бывшие городские округа Троицк и Щербинка

Московской области, вошедшие в состав города Москвы в 2012 году), 111 муниципалитетов в Санкт-Петербурге (9 из них были образованы на основе городов и 21 – на основе поселков), 10 муниципалитетов в Севастополе (из них 4 были образованы на основе административных районов города, 1 – на территории города Инкерман, еще 5 – на пригородных территориях с поселками и сельскими населенными пунктами). Общее число внутригородских муниципальных образований остается неизменным с 2014 года.

В границах 85 субъектов Российской Федерации и более чем 20 тысяч муниципальных образований находится 155,5 тысячи населенных пунктов, из которых 1,1 тысячи – города, 1,3 тысячи – поселки городского типа, остальные – сельские населенные пункты. При этом в среднем на одно городское поселение приходится 4 населенных пункта, на один городской округ с внутригородским делением – 6 населенных пунктов, на одно сельское поселение – 7 населенных пунктов, на один городской округ – 27 населенных пунктов (на один городской округ – административный центр субъекта Российской Федерации – 10 населенных пунктов), на один муниципальный район – 75 населенных пунктов, на один муниципальный округ – 101 населенный пункт. Преобразования, наиболее заметно повлиявшие на систему организации местного самоуправления, были связаны с образованием новых городских и муниципальных округов.

Министерство юстиции Российской Федерации осуществляет полномочие по ведению государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления обязаны обеспечить представление в Министерство юстиции Российской Федерации информации, необходимой для ведения реестра.

Внесению в государственный реестр подлежат все муниципальные образования, уставы которых зарегистрированы в установленном порядке. Содержащиеся в государственном реестре сведения являются открытыми и общедоступными и в месячный срок предоставляются по запросу заинтересованно-

го органа или лица в виде выписки из государственного реестра или справки об отсутствии запрашиваемой информации¹.

Федеральной службой государственной статистики и Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии разработан и впервые введен в действие с 1 января 2006 года Общероссийский классификатор территорий муниципальных образований, входящий в состав национальной системы стандартизации России. Данный классификатор предназначен для обеспечения систематизации однозначной идентификации на всей территории России муниципальных образований с отражением структуры и уровней территориальной организации местного самоуправления для решения задач сбора, автоматизированной обработки, представления и анализа информации в разрезе муниципальных образований в различных областях экономики, включая статистику, прогнозирование, налогообложение².

§ 3. Состав территории и границы муниципального образования

В соответствии со статьей 10 Федерального закона № 131-ФЗ местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения. Для правильной ориентации в видах и структуре тех или иных муниципальных образований следует четко представлять состав их территории.

¹ См.: О ведении государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 1 июня 2005 г. № 350 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 24, ст. 2370.

² См.: ОК 033-2013. Общероссийский классификатор территорий муниципальных образований (утв. приказом Росстандарта от 14 июня 2013 г. № 159-ст). Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 28.08.2022).

Федеральный закон № 131-ФЗ разграничивает понятия «поселение» и «населенный пункт». Термин «населенный пункт» (сельский или городской) есть вид административно-территориальной единицы, а «поселение» (сельское или городское) является разновидностью муниципального образования. Несмотря на созвучность, это разные категории. Муниципальное образование в своих границах может совпадать с границами административно-территориальной единицы, а может и не совпадать. Одно муниципальное образование может включать в себя несколько административно-территориальных единиц.

В современной России все виды населенных пунктов систематизируются в соответствии с Общероссийским классификатором объектов административно-территориального деления (ОКАТО)¹, в котором названы: город, поселок городского типа, рабочий поселок, курортный поселок, кишлак, поселковый совет, сельсовет, сомон, волость, дачный поселковый совет, поселок сельского типа, поселок при станции (поселок станции), железнодорожная станция, железнодорожная будка, железнодорожная казарма, железнодорожная платформа, железнодорожный разъезд, железнодорожный остановочный пункт, железнодорожный путевой пост, железнодорожный блокпост, село, местечко, деревня, слобода, станция, станция, хутор, улус, разъезд, колхоз, совхоз, зимовье.

В действующем Федеральном законе № 131-ФЗ сельское поселение определяется как 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.

В некоторых субъектах Российской Федерации изначальную норму Федерального закона № 131-ФЗ, допускающую возможность включения в состав территории городских

¹ См.: Общероссийский классификатор объектов административно-территориального деления. ОК 019-95. Утвержден постановлением Госстандарта Российской Федерации от 31 июля 1995 г. № 413.

поселений сельских населенных пунктов, использовали для включения в состав городского поселения территории в размерах административного района и придания такому району статуса городского округа. В Ивановской области, например, 15 районов из 21 оказались наделенными статусом городского округа. Чтобы не допускать такие аномалии из определения городского поселения, содержащегося в абзаце 3 части 1 статьи 2 Федерального закона № 131-ФЗ, в декабре 2004 года¹ было исключено положение о том, что к городу или поселку, составляющему городское поселение, может прилегать территория с находящимися на ней сельскими населенными пунктами, не являющимися сельскими поселениями.

Упоминание о «прилегающей территории» исключено также из пункта 5 части 1 статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ, который дополнен указанием на то, что в состав территории городского поселения могут входить территории, предназначенные в соответствии с генеральным планом городского поселения для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры, включая территории поселков и сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями. В отличие от первоначальной, новая редакция данного пункта допускает возможность существования на территории городского поселения не только сельских населенных пунктов, но и поселков. Таким образом, в данном случае поселки понимаются как места расселения городского типа.

Соответственно теперь в действующем Федеральном законе № 131-ФЗ городское поселение определяется как город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные органы местного самоуправления.

Еще одна поправка, внесенная в Федеральный закон № 131-ФЗ, связана с излишне строгим правилом, содержащимся

¹ См.: О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федеральный закон от 28 декабря 2004 года № 186-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 1, ч. 1, ст. 12.

шимся в первоначальном тексте Закона, о том, что в границах сельского поселения может находиться только один сельский населенный пункт с числом жителей более 1 000 человек и (или) объединенные одной территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1 000 человек каждый (для территорий с высокой плотностью населения – менее 3 000 человек каждый). Между тем нередкими оказались ситуации, когда на компактно заселенной территории находились два или три села с населением в 1 050, 1 100 или 1 150 человек и не было никакой управленческой и экономической целесообразности их разделения на самостоятельные муниципальные образования. Поэтому в декабре 2004 года¹ пункт 6 части 1 статьи 11 был изменен, и теперь он устанавливает, что в состав территории сельского поселения может входить, как правило, один сельский населенный пункт или поселок с численностью населения более 1 000 человек.

Эти, как и некоторые другие, поправки лишний раз доказывают, что жесткие количественные параметры территориального устройства не оправданы и обычно поправляются практикой их применения. Хотя Федеральный закон № 131-ФЗ в целом достаточно гибок в численных характеристиках территорий муниципальных образований, он в некоторых вопросах изначально занял излишне твердые позиции. Именно в этих вопросах потребовались коррективы в сторону смягчения их нормативного регулирования².

Так, в состав территории сельского поселения могут входить, как правило, один сельский населенный пункт или поселок с численностью населения более 1 000 человек (для территории с высокой плотностью населения – более 3 000 человек) и (или) объединенные общей территорией несколько

¹ См.: О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федеральный закон от 28 декабря 2004 года № 186-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 1, ч. 1, ст. 12.

² См.: *Васильев В. И.* Муниципальное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. Москва, 2012. С. 145.

сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1 000 человек каждый (для территории с высокой плотностью населения – менее 3 000 человек каждый). Однако при малой плотности населения и больших размерах территории сделано исключение. Федеральный закон предусматривает, что в соответствии с законами субъекта Российской Федерации статусом сельского поселения с учетом плотности населения субъекта Российской Федерации и доступности территории поселения может наделяться сельский населенный пункт с численностью населения менее 1 000 человек. До каких пределов может уменьшаться эта численность населения, Федеральный закон прямо не говорит. Но он разрешает и такую крайность: на территориях с низкой плотностью населения и в труднодоступных местностях сельский населенный пункт с численностью населения менее 100 человек может не наделяться статусом поселения и не входить в состав поселения, если такое решение принято на сходе граждан, проживающих в соответствующем населенном пункте. В этом случае данный населенный пункт входит в состав муниципального района на положении межселенной территории (т. е. территории, не входящей в состав сельских или городских поселений) с низкой плотностью населения.

Под *населенным пунктом* в законодательстве субъектов Российской Федерации, как правило, понимается «застроенная или подлежащая застройке часть территории в пределах установленной границы, служащая постоянным или преимущественным местом проживания и жизнедеятельности людей»¹. Границы населенных пунктов устанавливаются в генеральном плане поселения, на территории которого они расположены. Включение земельных участков в границы населенных пунктов не влечет за собой прекращение права собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков (ст. 84 Земельного кодекса Российской Федерации).

¹ Муниципальное право: учебник для бакалавров / отв. ред. В. И. Фадеев. Москва, 2013. С. 89–90.

Городскими поселениями являются территориальные единицы, которые ранее назывались городами районного подчинения, или районного значения, то есть входили в состав районов (теперь – муниципальных районов), но имели самостоятельное управление, свой бюджет, некоторые учреждения и предприятия. Новшества состоят в том, что на статус муниципального образования в виде городского поселения могут претендовать теперь кроме «районных городов» также и поселки. Кроме того, законодательство позволяет включать в состав городского поселения дополнительные территории, в том числе поселков и сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями (иначе говоря, надо вывести их из состава какого-то муниципального образования и передать данному городскому поселению)¹.

Границы муниципального района устанавливаются с учетом необходимости создания условий для решения вопросов местного значения межпоселенческого характера органами местного самоуправления муниципального района, а также для осуществления на всей территории муниципального района отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

Для определения границ таких муниципальных образований, как сельские поселения и муниципальные районы, Федеральный закон № 131-ФЗ предлагает руководствоваться соответственно критериями пешеходной и транспортной доступности их административного центра для жителей.

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

¹ См.: *Авакьян С. А.* Муниципальное право России. Москва, 2009. С. 118.

до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений, входящих в его состав. Указанные требования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации могут не применяться на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях.

Первоначально Федеральный закон № 131-ФЗ устанавливал очень «размытые» критерии городского округа – 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.

Определение городского округа было не совсем удачно в том плане, что городской округ называется городским поселением, тем самым дается повод считать их похожими друг на друга. На самом деле сходство между городским округом и городским поселением возможно лишь в том, что и поселение, и округ могут быть представлены одним и тем же населенным пунктом – городом, а отличие в том, что: а) город, претендующий на статус городского округа, выходит из состава муниципального района, перестает состоять в районе; б) городской округ как новое муниципальное образование приобретает право получить отдельные государственные полномочия¹.

Обычно статус городского округа получают большие города, которым становится «тесно» в рамках района. В Федеральном законе № 131-ФЗ (ч. 2 ст. 11) говорится: наделение городского поселения статусом городского округа осуществляется законом субъекта Российской Федерации при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструк-

¹ См.: *Авакьян С. А.* Муниципальное право России. Москва, 2009. С. 120.

туры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления городского поселения установленных данным Законом вопросов местного значения городского округа и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Если строго исходить из данной формы (ч. 2 ст. 11), выход города не должен стать «катастрофой» для соответствующего района. В Федеральном законе № 131-ФЗ сказано, что должна быть в наличии сложившаяся социальная, транспортная и иная инфраструктура, необходимая для самостоятельного решения органами местного самоуправления прилегающего (прилегающих) муниципального района (муниципальных районов) установленных данным Законом вопросов местного значения муниципального района и осуществления ими отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Более того, законодательство не исключает и того, что населенный пункт, приобретая статус городского округа, останется центром района: пункт 10 части 1 статьи 11 гласит, что административным центром муниципального района может считаться город (поселок), имеющий статус городского округа и расположенный в границах муниципального района.

Практика реализации Федерального закона № 131-ФЗ выявила такую особенность, как стремление больших городов уйти «на вольные хлеба» из районов, «прихватив» с собой небольшое число поселков и сельских населенных пунктов, а соответственно, и прилегающих к ним земель. Стремление это понятно: развитие городского округа может потребовать территорий для промышленного и гражданского строительства. В ряде случаев в состав городских округов включаются населенные пункты и земли, расположенные на расстоянии 20–30 км от главного города соответствующего городского округа. По существу, такой городской округ мало чем отличается от муниципального района, с той разницей, что включен-

ные в городской округ населенные пункты не являются муниципальными образованиями и именуются территориальными единицами, микрорайонами. Однако само население далеко не всегда заинтересовано в переходе из «сельского» статуса в «городской», поскольку по ряду направлений (например, тарифы на коммунальные услуги и т. д.) сельские жители имеют льготы, которых нет у городских жителей¹.

В настоящее время критерии городского округа конкретизированы: «в состав территории городского округа входят один или несколько городов и (или) иных городских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых проживает не менее двух третей населения городского округа, при этом в состав территории городского округа также могут входить территории сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, и территории, предназначенные для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры городского округа, размер которых не может превышать в два и более раза площадь территорий городов и (или) иных городских населенных пунктов, входящих в состав городского округа. На территории городского округа плотность населения должна в пять и более раз превышать среднюю плотность населения в Российской Федерации».

В соответствии с требованиями Федерального закона № 131-ФЗ (ч. 2 ст. 10) *границы территорий муниципальных образований* устанавливаются и изменяются законами субъектов Российской Федерации:

1) территория субъекта Российской Федерации разграничивается между поселениями. Следовательно, не может быть территории субъекта Российской Федерации, на которой не осуществлялось бы местное самоуправление. Исключение в данном случае составляют только территории с низкой плотностью сельского населения, которые могут не включаться в состав территорий поселений.

¹ См. подробнее: *Авакьян С. А.* Муниципальное право России. Москва, 2009. С. 120.

Федеральный закон № 131-ФЗ определил, что к территориям с *низкой плотностью сельского населения* относятся территории субъектов Российской Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Российской Федерации, плотность сельского населения в которых *более чем в три раза ниже* средней плотности сельского населения в Российской Федерации. К территориям с *высокой плотностью сельского населения* относятся территории субъектов Российской Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Российской Федерации, плотность сельского населения в которых *более чем в три раза выше* средней плотности сельского населения в Российской Федерации.

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

В соответствующие перечни чаще всего включены конкретные районы субъектов Российской Федерации, в некоторых случаях – определенные муниципальные образования. Однако наряду с этим территориями низкой или высокой плотности названы целиком отдельные субъекты Российской Федерации (с низкой плотностью преимущественно автономные округа, с высокой плотностью, например, республики Ингушетия, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия, Краснодарский и Ставропольский края, Воронежская, Калининградская, Курская, Липецкая, Московская, Орловская области и др.)¹;

¹ Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации и отдельных районов субъектов Российской Федерации (в существующих границах), относящихся к территориям с низкой либо с высокой плотностью населения: распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 мая 2004 г. № 707-р // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2004. № 23, ст. 2318.

2) территории всех поселений, за исключением территорий городских округов, а также возникающие на территориях с низкой плотностью населения и (или) на территориях упраздняемых поселений межселенные территории входят в состав муниципальных районов. Таким образом, выстраивается двухуровневая модель местного самоуправления: в составе муниципального района создаются городские и сельские поселения, которые также являются самостоятельными муниципальными образованиями. В то же время городские округа остаются самостоятельными одноуровневыми муниципальными образованиями;

3) территорию поселения составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационные земли, земли для развития поселения;

4) в состав территории поселения входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения;

5) в состав территории городского поселения могут входить один город или один поселок, а также в соответствии с генеральным планом городского поселения территории, предназначенные для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры (включая территории поселков и сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями);

6) в состав территории сельского поселения могут входить, как правило, один сельский населенный пункт или поселок с численностью населения более 1 000 человек (для территории с высокой плотностью населения – более 3 000 человек) и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1 000 человек каждый (для территории с высокой плотностью населения – менее 3 000 человек каждый);

7) сельский населенный пункт с численностью населения менее 1 000 человек, как правило, входит в состав сельского поселения;

8) в соответствии с законами субъекта Российской Федерации статусом сельского поселения с учетом плотности населения субъекта Российской Федерации и доступности территории поселения может наделяться сельский населенный пункт с численностью населения менее 1 000 человек;

9) законы субъектов Российской Федерации, устанавливающие и изменяющие границы поселений, должны содержать перечень населенных пунктов, входящих в состав территорий этих поселений;

10) административным центром муниципального района может считаться город (поселок), имеющий статус городского округа и расположенный в границах муниципального района;

11) границы сельского поселения, в состав которого входят два и более населенных пункта, как правило, устанавливаются с учетом пешеходной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав, а границы муниципального района – с учетом транспортной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений, входящих в его состав. Указанные требования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации могут не применяться на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях;

12) территория населенного пункта должна полностью входить в состав территории поселения;

13) территория поселения не может входить в состав территории другого поселения;

14) территория городского округа не входит в состав территории муниципального района;

15) границы муниципального района устанавливаются с учетом необходимости создания условий для решения вопросов местного значения межпоселенческого характера органами местного самоуправления муниципального района,

а также для осуществления на всей территории муниципального района отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

16) территория поселения должна полностью входить в состав территории муниципального района.

Изменение границ муниципального образования производится в случае отнесения отдельных населенных или ненаселенных территорий одних муниципальных образований к территориям других муниципальных образований. Изменяется граница муниципального образования, в состав которого в результате присоединения входит другое муниципальное образование или из состава которого выделяется новое муниципальное образование. Таким образом, изменяться могут только ранее законодательно установленные границы.

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.

Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти об изменении границ муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти. Закон субъекта Российской Федерации об изменении границ муниципального образования не должен вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления данного муниципального образования, в период кампании местного референдума.

Федеральным законом № 131-ФЗ установлен дифференцированный порядок учета мнения населения в отношении объективно различных по своей социально-правовой природе последствиям изменений границ территорий. Ниже в табличной форме приведены *различные варианты согласия населения (учета мнения населения) на изменение границ территорий муниципальных образований.*

Таблица 1

Порядок учета мнения населения по вопросам изменения границ территорий муниципальных образований

Муниципальные образования, у которых изменяются границы	Последствия изменений границ	Порядок учета мнения населения
Муниципальные районы	Изменение границ муниципальных районов <i>влечет</i> отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов к территориям других муниципальных районов	Голосование населения данных поселений и (или) населенных пунктов или сход граждан (жителей населенных пунктов) с учетом мнения (решений) представительных органов соответствующих муниципальных районов
Муниципальные районы	Изменение границ муниципальных районов <i>не влечет</i> отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов к территориям других муниципальных районов	Решения представительных органов муниципальных районов
Муниципальные районы и поселения, входящие в состав их территории	Изменение границ муниципальных районов и входящих в их состав поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в состав указанных поселений поселков и сельских населенных пунктов к территориям городских округов	Решения представительных органов соответствующих поселений и городских округов с учетом мнения (решений) представительных органов муниципальных районов

Поселения	Изменение границ поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав населенных пунктов к территориям других поселений	Голосование населения данных населенных пунктов или сход граждан (в соответствующих населенных пунктах) с учетом мнения (решений) представительных органов соответствующих поселений
Поселения	Изменение границ поселений не влечет отнесение территорий отдельных входящих в их состав населенных пунктов к территориям других поселений	Решения представительных органов поселений

На практике изменение границ муниципальных образований может быть связано с результатами экономического развития территорий, изменением демографической ситуации, межэтническими отношениями, расширением границ городской застройки, проведением природоохранных мероприятий и т. п.¹ При этом Федеральный закон № 131-ФЗ установил, что уменьшение численности населения сельских населенных пунктов менее чем на 50 % не является достаточным основанием для инициирования органами местного самоуправления, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральными органами государственной власти процедуры изменения границ поселений.

¹ См.: Муниципальное право: учебник для бакалавров / отв. ред. В. И. Фадеев. Москва, 2013. С. 96.

Преобразование муниципальных образований. Согласно статье 13 Федерального закона № 131-ФЗ преобразованием муниципальных образований является:

- объединение муниципальных образований;
- разделение муниципальных образований;
- изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа.

Преобразование муниципальных образований осуществляется законами субъектов Российской Федерации по инициативе:

- населения,
- органов местного самоуправления,
- органов государственной власти субъектов Российской Федерации,
- федеральных органов государственной власти.

Инициатива населения о преобразовании муниципального образования реализуется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для выдвижения инициативы проведения местного референдума. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти о преобразовании муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти.

Закон субъекта Российской Федерации о преобразовании муниципального образования не должен вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления данного муниципального образования, в период кампании местного референдума.

Все возможные варианты изменения статуса муниципальных образований, предусмотренные Федеральным законом № 131-ФЗ, приведены в таблице 2.

Таблица 2

Изменение статуса муниципальных образований

Форма изменения статуса		Правовая основа	Вид муниципальных образований	Инициатива		Дополнительные условия
				граждане	органы власти	
наделение статусом		ч. 1.1 ст. 10	городские и сельские поселения, муниципальные районы, городские округа	закон субъекта Российской Федерации		
преобразование	объединение	ч. 3 ст. 13	два и более сельских поселения	голосование по вопросу преобразования муниципального образования	оформляется решением соответствующего органа власти	согласие представительных органов объединяемых муниципальных образований
		ч. 3.1 ст. 13	поселение с городским округом			
			городское поселение с городским округом			
		ч. 4 ст. 13	два и более муниципальных района			

	разделение	ч. 5 ст. 13	поселение			голосование по вопросу преобразования муниципального образования
		ч. 6 ст. 13	муниципальный район			
	изменение статуса	ч. 7 ст. 13	городское поселение (на городской округ)			
			утрата статуса			
упразднение	ст. 13.1	поселение	сход граждан		согласие представительного органа муниципального района	
создание	ст. 13.2	поселение				

Федеральным законом № 131-ФЗ установлен дифференцированный порядок учета мнения населения в отношении объективно различных по своей социально-правовой природе последствиям преобразования муниципальных образований. В таблице 3 приведены варианты согласия населения (учета мнения населения) на преобразование муниципальных образований.

**Учет мнения населения
на преобразование муниципальных образований**

Случаи преобразования муниципальных образований	Последствия преобразования муниципальных образований	Порядок учета мнения населения
Объединение двух и более поселений	Границы иных муниципальных образований не изменяются	Решения представительных органов каждого из объединяемых поселений
Объединение двух и более муниципальных районов	Границы иных муниципальных образований не изменяются	Решения представительных органов каждого из объединяемых муниципальных районов
Объединение поселения с городским округом	Утрата поселением статуса муниципального образования	Решения представительных органов поселения и городского округа с учетом мнения (решения) представительного органа муниципального района (на территории которого находится поселение)
Разделение поселения	Образование двух и более поселений	Голосование населения каждого из образуемых поселений или сходы граждан в каждом из образуемых поселений
Разделение муниципального района	Образование двух и более муниципальных районов	Решение представительного органа муниципального района

Наделение городского поселения статусом городского округа	Выделение поселения из состава муниципального района	Раздельное голосование населения соответствующего городского поселения и муниципального района, из состава которого выделяется городское поселение
Лишение поселения статуса городского округа	Включение поселения в состав муниципального района	Раздельное голосование населения городского округа и муниципального района, в состав которого входит соответствующее городское поселение

Изменения границ муниципальных образований и преобразование муниципальных образований является живым процессом реальной конституционной практики. Об этом свидетельствуют количественные данные соответствующих изменений и преобразований. Так, в период с 2006 по 2009 год Министерством регионального развития Российской Федерации выявлено 378 случаев изменения границ муниципальных образований и 338 случаев преобразования муниципальных образований¹.

Упразднение поселений допускается на территориях с низкой плотностью сельского населения и в труднодоступных местностях, если численность населения сельского поселения составляет не более 100 человек и решение об упразднении поселения будет принято на сходе граждан, проживающих в указанном поселении (ст. 13¹ Федерального закона № 131-ФЗ). Упразднение поселения оформляется внесением соответствующих изменений в закон субъекта Российской Федерации, которым определен состав и границы муниципальных образований.

¹ См.: Муниципальное право: учебник для бакалавров / отв. ред. В. И. Фадеев. Москва, 2013. С. 99.

Упразднение поселений осуществляется законом субъекта Российской Федерации по инициативе:

- населения,
- органов местного самоуправления,
- органов государственной власти субъекта Российской Федерации;
- федеральных органов государственной власти.

Инициатива населения об упразднении поселения оформляется решением об упразднении поселения, принятым на сходе граждан, проживающих в указанном поселении.

Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти об упразднении поселения оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти.

Упразднение поселений осуществляется с учетом мнения населения муниципального района, выраженного представительным органом соответствующего муниципального района. Закон субъекта Российской Федерации об упразднении поселения не должен вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления данного муниципального образования, в период кампании местного референдума.

Территория упраздняемого поселения входит в состав муниципального района в качестве межселенной территории.

Полагаем, что в проекте № 40361-8 необходимо устранить пробел Федерального закона № 131-ФЗ по вопросу упразднения всех видов муниципальных образований и дополнить главу «Территориальные основы» соответствующей статьей «Упразднение муниципальных образований».

Применительно к области территориальной организации местного самоуправления к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации относятся:

- наделение муниципальных образований статусом городского, сельского поселения, муниципального района, городского округа, внутригородской территории городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга и Севастополя – осуществляется законами субъектов Российской Федерации;

– установление границ территорий муниципальных образований – осуществляется законами субъектов Российской Федерации;

– изменение границ муниципального образования – осуществляется законами субъектов Российской Федерации;

– установление и изменение границ внутригородских муниципальных образований городов федерального значения – осуществляется законами субъектов Российской Федерации;

– преобразование муниципальных образований – осуществляется законами субъектов Российской Федерации;

– создание вновь образованных поселений на межселенных территориях – осуществляется законами субъектов Российской Федерации;

– упразднение поселений – осуществляется законами субъектов Российской Федерации.

В определении Конституционного Суда Российской Федерации по вопросу о территориальных преобразованиях в Калининградской области¹ указывается, что наличие установленного законодателем порядка образования, преобразования или упразднения муниципальных образований – существенный элемент их правового статуса и статуса их органов, имеющий также принципиальное значение для реализации конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления.

В соответствии с законодательством среди форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления наиболее существенную роль в его территориальной ор-

¹ См.: По жалобе администрации муниципального образования «Балтийский городской округ» Калининградской области и окружного Совета депутатов того же муниципального образования на нарушение конституционных прав и свобод Законом Калининградской области «Об организации местного самоуправления на территории Балтийского городского округа» и частью 4 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», а также по жалобе граждан Н. А. Горшениной, Н. И. Кабановой и других на нарушение их конституционных прав названным Законом Калининградской области: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 апреля 2008 г. № 194-О-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 18, ст. 2093.

ганизации играют: голосование населения (в порядке, установленном для проведения местного референдума) и сход граждан. Роль каждой из форм в решении вопросов территориальной организации местного самоуправления представлена в таблице 4.

Таблица 4

**Роль форм непосредственного осуществления населением
местного самоуправления в решении вопросов
территориальной организации
местного самоуправления**

Голосование населения поселений и (или) населенных пунктов	Для получения согласия населения на изменение границ муниципальных районов, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов к территориям других муниципальных районов
Голосование населения населенных пунктов	Для получения согласия населения на изменение границ поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав населенных пунктов к территориям других поселений
Голосование населения каждого из образуемых поселений	Для получения согласия населения на разделение поселения, влекущее образование двух и более поселений
Раздельное голосование населения городского поселения и муниципального района, из состава которого выделяется городское поселение	Для получения согласия населения городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа и согласия населения муниципального района, из состава которого выделяется соответствующее городское поселение

<p>Раздельное голосование населения городского округа и муниципального района, в состав которого входит соответствующее городское поселение</p>	<p>Для получения согласия населения городского поселения в связи с лишением его статусом городского округа и согласия населения муниципального района, в состав которого включается соответствующее городское поселение</p>
<p>Сход граждан (жителей соответствующих населенных пунктов)</p>	<p>Для получения согласия населения на изменение границ муниципальных районов, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов к территориям других муниципальных районов</p>
<p>Сход граждан (жителей соответствующих населенных пунктов)</p>	<p>Для получения согласия населения на изменение границ поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав населенных пунктов к территориям других поселений</p>
<p>Сходы граждан в каждом из образуемых поселений</p>	<p>Для получения согласия населения на разделение поселения, влекущее образование двух и более поселений</p>

Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории.

Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования назначается представительным органом муниципального образования и проводится в порядке, установленном Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в рефе-

рендуме граждан Российской Федерации»¹ и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для проведения местного референдума. При этом положения федерального закона, закона субъекта Российской Федерации, запрещающие проведение агитации государственными органами, органами местного самоуправления, лицами, замещающими государственные или муниципальные должности, а также положения, определяющие юридическую силу решения, принятого на референдуме, не применяются.

Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, 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 муниципального образования, 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 вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования и принятые решения подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

§ 4. Особенности организации местного самоуправления на территориях с особым порядком управления

Пространственное оформление публично-властных, социально-экономических и иных отношений может включать в себя различные территории со специальным статусом. Такие территории могут создаваться для осуществления отдельных

¹ Российская газета. 2002. 15 июня.

функций государственного управления, сохранения и развития традиционных форм хозяйствования коренных малочисленных народов, для поддержания населенных пунктов особого исторического значения либо для достижения иных специальных целей¹.

Организация местного самоуправления на некоторых из таких территорий имеет свои особенности.

Особенности организации местного самоуправления и осуществления отдельных полномочий по решению вопросов местного значения установлены в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ и иными федеральными законами для отдельных муниципалитетов и территорий, в том числе:

– для районов Крайнего Севера и приравненных к нему местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции), перечень которых утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 23 мая 2000 года № 402², – статьей 82¹ Федерального закона № 131-ФЗ;

– для муниципальных образований Арктической зоны Российской Федерации – Федеральным законом от 13 июля 2020 года № 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации»³;

– для приграничных территорий – Законом Российской Федерации от 1 апреля 1993 года № 4730-1 «О государственной границе»⁴;

– для инновационного центра «Сколково» (часть муниципального образования «Кунцево» в городе Москве) – Фе-

¹ См.: Территориальное устройство субъектов Российской Федерации // Конституционное право субъектов Российской Федерации / отв. ред. В. А. Кряжков. Москва, 2002. С. 331.

² Об утверждении перечня районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей с ограниченными сроками завоза грузов (продукции): постановление Правительства Российской Федерации от 23 мая 2000 г. № 402 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 22, ст. 2316.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 29, ст. 4503.

⁴ Российская газета. 1993. 4 мая.

деральным законом от 28 сентября 2010 года № 244-ФЗ «Об инновационном центре "Сколково"»¹;

– для инновационных научно-технологических центров – Федеральным законом от 29 июля 2017 года № 216-ФЗ «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»²;

– для свободного порта Владивосток (38 муниципальных образований в пределах 5 субъектов Российской Федерации – Камчатского, Приморского, Хабаровского краев, Сахалинской области и Чукотского автономного округа) – Федеральным законом от 13 июля 2015 года № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток»³;

– для территорий опережающего социально-экономического развития (около 170 муниципалитетов по оценкам субъектов Российской Федерации), а также для муниципалитетов с монопрофильной экономикой (моногородов), перечень которых утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 года № 1398-р⁴, – Федеральным законом от 29 декабря 2014 года № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»⁵;

– для особых экономических зон (около 360 муниципалитетов по оценкам субъектов Российской Федерации) – Федеральным законом от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»⁶;

– для исторических поселений (44 населенных пункта, утвержденных уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, и 103 – органами исполнительной власти

¹ Российская газета. 2010. 30 сентября.

² Там же. 2017. 4 августа.

³ Там же. 2015. 15 июля.

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31, ст. 4448.

⁵ Российская газета. 2014. 31 декабря.

⁶ Там же. 2005. 27 июля.

субъектов Российской Федерации) – Федеральным законом от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры)»¹ и другими законами;

– для территорий традиционного природопользования (около 350 муниципалитетов по оценкам субъектов Российской Федерации) – Федеральным законом от 7 мая 2001 года № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»².

Рассмотрим соответствующие особенности подробнее.

В городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе в соответствии с уставами указанных субъектов Российской Федерации местное самоуправление осуществляется органами местного самоуправления на **внутригородских территориях**. Установление и изменение границ внутригородских муниципальных образований в этих городах, их преобразование осуществляются законами городов Москвы и Санкт-Петербурга с учетом мнения населения соответствующих внутригородских территорий.

Перечень вопросов местного значения, источники доходов местных бюджетов внутригородских муниципальных образований Москвы и Санкт-Петербурга определяются их законами исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства. Установленные Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 313-ФЗ, другими федеральными законами источники доходов местных бюджетов, не отнесенные законами Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя к источникам доходов бюджетов внутригородских муниципальных образований, зачисляются в бюджеты субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя.

Предусмотренные федеральными законами полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов

¹ Российская газета. 2002. 29 июня.

² Там же. 2001. 11 мая.

местного значения осуществляются органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя в том случае, если соответствующие вопросы определены как вопросы местного значения законами Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя.

В соответствии с законами Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства и установленного перечня вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя местная администрация в таких муниципальных образованиях может не формироваться¹.

Законами Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя могут быть предусмотрены особенности осуществления отдельных государственных полномочий городов федерального значения, переданных органам местного самоуправления внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, в случае, если осуществление данных полномочий не потребует расходов за счет средств бюджетов городов федерального значения и (или) местных бюджетов, а также материальных средств.

Состав муниципального имущества внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя определяется законами и перечнем вопросов местного значения, установленным для этих муниципальных образований законами Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя.

Вся территория *закрытого административно-территориального образования* является территорией муниципального образования со статусом *городского округа*. Особенности осуществления местного самоуправления в закрытых

¹ См.: О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 29 июня 2012 г. № 96-ФЗ // Российская газета. 2012. 4 июля.

административно-территориальных образованиях устанавливаются федеральными законами.

В соответствии с действующим законодательством **закрытым административно-территориальным образованием** признается имеющее органы местного самоуправления территориальное образование, в пределах которого расположены промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты, для которых устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающей специальные условия проживания граждан¹.

Территория и границы закрытого административно-территориального образования определяются исходя из особого режима безопасного функционирования организаций и (или) объектов, а также с учетом потребностей развития населенных пунктов.

Особый режим безопасного функционирования предприятий и (или) объектов в закрытом административно-территориальном образовании в числе прочих мер включает:

- установление контролируемых или запретных зон по границе или в пределах указанного образования;
- ограничения на въезд и (или) постоянное проживание граждан на его территории, включая установление перечня оснований для отказа во въезде или в постоянном проживании;
- ограничения на полеты летательных аппаратов над его территорией;
- ограничения на право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения землей, природными ресурсами, недвижимым имуществом, вытекающие из ограничений на въезд и (или) постоянное проживание;

¹ См.: О закрытом административно-территориальном образовании: закон Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 // Российская газета. 1992. 26 августа.

– ограничения на создание и деятельность на его территории организаций, учредителями которых являются иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные некоммерческие неправительственные организации, отделения иностранных некоммерческих неправительственных организаций, организации с иностранными инвестициями;

– организацию разработки и осуществление мер по предупреждению терроризма, предотвращению техногенных катастроф, обеспечению пожарной безопасности и охране общественного порядка.

При установлении и (или) изменении границ закрытого административно-территориального образования и при его преобразовании требования законодательства Российской Федерации об учете мнения населения не применяются.

Границы закрытого административно-территориального образования на период действия особого режима безопасного функционирования могут не совпадать с границами субъектов Российской Федерации. Это вызвано тем, что объекты, находящиеся на территории таких образований, представляют потенциальную угрозу как для окружающей среды, так и безопасности государства. Специальные объекты такого рода по возможности создавались в местах, наиболее отдаленных от населенных пунктов.

Закрытое административно-территориальное образование находится в ведении федеральных органов государственной власти по вопросам:

– установления административной подчиненности, границ указанного образования и земель, отводимых предприятиям и (или) объектам;

– определения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении указанного образования;

– медико-санитарного обеспечения в соответствии с законодательством Российской Федерации об охране здоровья граждан населения закрытых административно-территориальных образований;

– выдачи разрешений на строительство на земельных участках, занимаемых предприятиями и (или) объектами закрытого административно-территориального образования;

– обеспечения особого режима безопасного функционирования предприятий и (или) объектов, включающего специальные условия проживания граждан, охраны общественного порядка и обеспечения противопожарной безопасности.

Решения по указанным вопросам принимаются Правительством Российской Федерации, если иное не предусмотрено федеральными законами.

Решение о создании (преобразовании), реорганизации закрытого административно-территориального образования принимается Президентом Российской Федерации. Предложение о создании, преобразовании или об упразднении закрытого административно-территориального образования вносится Правительством Российской Федерации.

В настоящий момент на территории России образовано 38 закрытых административно-территориальных образований¹.

Органы местного самоуправления закрытого административно-территориального образования кроме решения вопросов местного значения выполняют ряд других специальных функций:

– координируют деятельность организаций и (или) объектов, подразделений охраны, полиции, гражданской обороны и иных служб при угрозе возникновения чрезвычайных ситуаций;

– разрабатывают схемы оповещения и эвакуации населения в случаях аварий на территориях организаций и (или) на объектах либо при их угрозе. В случае возникновения опасности для жизни и здоровья населения закрытого административно-территориального образования в результате аварии на территории организации и (или) на объекте глава закрытого административно-территориального образования совместно с руководителями организации и (или) объекта осуществляет

¹ Приложение работы содержит перечень закрытых административно-территориальных образований (ЗАО) и расположенных на их территориях населенных пунктов.

меры по спасению и охране жизни и здоровья людей, защите их прав, сохранению материальных ценностей, а при необходимости до начала работы соответствующих органов, образуемых Правительством Российской Федерации, принимает решение об эвакуации населения;

– участвуют совместно с руководителями организаций и (или) объектов, по роду деятельности которых созданы закрытые административно-территориальные образования, и органами федеральной службы безопасности в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации, в определении пропускного режима в закрытом административно-территориальном образовании, за исключением режимных территорий организаций и (или) объектов, находящихся в границах внутренних контролируемых и (или) запретных зон;

– по согласованию с органами федеральной службы безопасности имеют право давать разрешение на въезд граждан в закрытое административно-территориальное образование и выезд из него, за исключением режимных территорий организаций и (или) объектов, находящихся в границах внутренних контролируемых и (или) запретных зон;

– осуществляют контроль за санитарно-эпидемиологическим, радиационным и экологическим состоянием территорий закрытого административно-территориального образования, за исключением режимных территорий организаций и (или) объектов, находящихся в границах внутренних контролируемых и (или) запретных зон, которые подлежат ведению уполномоченных на то государственных контрольных и надзорных органов. Органы местного самоуправления информируются о результатах проверок;

– вносят предложения в соответствующие органы государственного и военного управления о проведении инспекционных проверок по соблюдению особого режима и обеспечению достаточных мер для защиты населения закрытого административно-территориального образования от воздействия радиоактивных и других материалов, представляющих повышенную опасность;

– выступают заказчиком на строительство и ремонт жилого помещения, объектов социальной инфраструктуры, в том числе на основе долевого участия юридических лиц, расположенных на его территории;

– ведут учет граждан, претендующих на получение социальной выплаты, и определяют размер указанной социальной выплаты;

– осуществляют оплату стоимости проезда граждан, имеющих на это право в соответствии с Законом Российской Федерации от 14 июля 1992 года № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании»¹, и членов их семей от прежнего места жительства до нового места жительства и стоимости провоза багажа.

Структура, порядок формирования, полномочия и ответственность органов местного самоуправления городского округа закрытого административно-территориального образования определяются в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ.

Глава закрытого административно-территориального образования избирается представительным органом закрытого административно-территориального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию. Порядок проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы закрытого административно-территориального образования устанавливается представительным органом закрытого административно-территориального образования.

Определенные особенности имеет и процесс формирования бюджета закрытого административно-территориального образования. Так, при финансировании государственного оборонного заказа организации и (или) объекты, выполняющие государственный оборонный заказ, производят отчисления в бюджет закрытого административно-территориального образования для дополнительного финансирования программ в об-

¹ Российская газета. 1992. 26 августа.

ласти экологии и здравоохранения в размере 1 % от объема финансирования, включаемые в стоимость государственного оборонного заказа, в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации. В доходы бюджета таких образований зачисляются все налоги, сборы и иные поступления с его территории. Бюджетный дефицит покрывается за счет средств федерального бюджета.

В соответствии с действующим законодательством **наукоград Российской Федерации** – это муниципальное образование со статусом городского округа, имеющее высокий научно-технический потенциал, с градообразующим научно-производственным комплексом.

Муниципальное образование, претендующее на присвоение статуса наукограда, должно иметь научно-производственный комплекс, расположенный на территории данного муниципального образования. *Научно-производственный комплекс наукограда* – это совокупность организаций, осуществляющих научную, научно-техническую, инновационную деятельность, экспериментальные разработки, испытания, подготовку кадров в соответствии с государственными приоритетными направлениями науки, технологии и техники Российской Федерации.

Статус наукограда присваивается муниципальному образованию Правительством Российской Федерации на пятнадцатилетний срок, если научно-производственный комплекс данного муниципального образования соответствует установленным в законодательстве требованиям, при условии наличия стратегии социально-экономического развития муниципального образования и плана мероприятий по ее реализации.

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

По истечении пятнадцатилетний срока статус наукограда может быть сохранен Правительством Российской Федерации на следующий пятнадцатилетний срок.

Ежегодно уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти проводит мониторинг осуществления мероприятий, включенных в планы мероприятий по реализации стратегий социально-экономического развития муниципальных образований, имеющих статус наукограда, а также показателей деятельности организаций и обособленных подразделений научно-производственных комплексов наукоградов.

Статус наукограда может быть досрочно прекращен, если при проведении мониторинга в течение трех последовательных календарных лет выявлено несоответствие показателей научно-производственного комплекса наукограда установленным требованиям, при этом результаты, определенные планом мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования, имеющего статус наукограда, не достигнуты. Досрочное прекращение статуса наукограда осуществляется Правительством Российской Федерации по мотивированному ходатайству уполномоченного Правительством Российской Федерации федерального органа исполнительной власти или представительного органа муниципального образования, имеющего статус наукограда, о досрочном прекращении такого статуса, но не ранее чем по истечении пяти лет с момента присвоения или сохранения статуса наукограда.

Особенности осуществления местного самоуправления на приграничных территориях устанавливаются федеральным законом, определяющим режим приграничной территории¹.

Органы местного самоуправления в соответствии с полномочиями, устанавливаемыми законодательством Российской Федерации:

¹ См.: О Государственной границе Российской Федерации: закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 // Российская газета. 1993. 4 мая.

– предоставляют в соответствии с законодательством Российской Федерации земельные участки для нужд защиты государственной границы;

– оказывают помощь пограничным органам, Вооруженным Силам Российской Федерации, государственным органам, осуществляющим различные виды контроля на государственной границе, исполняют их законные предписания, предоставляют необходимую для их деятельности информацию;

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

Уставами муниципальных образований, расположенных полностью или частично на приграничной территории, могут быть предусмотрены должностные лица местного самоуправления по пограничным вопросам. Уполномоченные органы местного самоуправления на земельных участках, предоставленных для нужд защиты государственной границы, осуществляют муниципальный земельный контроль.

Органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществляются полномочия по размещению и исполнению заказа на поставки товаров, а также на оказание связанных с такими поставками услуг, включенных в перечень товаров и услуг, централизованные поставки и оказание которых необходимы для обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции), в случае утверждения перечня законом субъекта Российской Федерации.

В перечень могут быть включены топливно-энергетические ресурсы, продовольственные товары и продукция производственно-технического назначения, а также услуги, связанные с их поставками. Включение в перечень иных товаров и услуг не допускается.

Полномочия по размещению и исполнению заказа на поставки иных товаров и оказание иных услуг, необходимых для обеспечения жизнедеятельности населения муниципаль-

ных образований, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции), но не включенных в перечень, осуществляются органами местного самоуправления указанных муниципальных образований.

Перечень районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей с ограниченными сроками завоза грузов (продукции) утверждается Правительством Российской Федерации¹. В действующий перечень, в частности, входят все острова Северного Ледовитого океана и его морей, а также острова Берингова и Охотского морей; все районы и населенные пункты Камчатского края; все районы и населенные пункты Магаданской области; все районы Чукотского автономного округа, все районы и населенные пункты Ямало-Ненецкого автономного округа и др.

Особенности организации местного самоуправления на территории инновационного центра «Сколково» устанавливаются Федеральным законом «Об инновационном центре "Сколково"». Такой закон был принят 28 сентября 2010 года².

Согласно действующему законодательству **инновационный центр «Сколково»** – совокупность инфраструктуры территории инновационного центра «Сколково» и механизмов взаимодействия лиц, участвующих в реализации проекта, в том числе путем использования этой инфраструктуры.

Земельные участки, находящиеся в границах территории инновационного центра «Сколково», принадлежат управляющей компании на праве собственности или на праве аренды.

Имущество, входящее в состав инфраструктуры территории Центра, может быть использовано исключительно в це-

¹ См.: Об утверждении перечня районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей с ограниченными сроками завоза грузов (продукции): постановление Правительства Российской Федерации от 23 мая 2000 г. № 402 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 22, ст. 2316.

² См.: Об инновационном центре «Сколково»: федеральный закон от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 40, ст. 4970.

лях обеспечения реализации проекта. Жилые помещения, входящие в состав инфраструктуры территории Центра, принадлежат управляющей компании на праве собственности.

На территории инновационного центра «Сколково» не осуществляются полномочия органов местного самоуправления, выполняемые управляющей компанией в соответствии с законодательством, а также следующие полномочия:

1) резервирование земель и изъятие земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд, осуществление муниципального земельного контроля за использованием земель поселения, перевод земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую;

2) создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения;

3) создание условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка;

4) обеспечение малоимущих граждан, проживающих на территории Центра и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства;

5) выдача разрешений на установку рекламных конструкций, аннулирование таких разрешений, выдача предписаний о демонтаже самовольно установленных вновь рекламных конструкций, осуществляемые в соответствии с Федеральным законом от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ «О рекламе»¹;

6) дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения, а также иные полномочия в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации;

¹ Российская газета. 2006. 15 марта.

7) проведение мероприятий, предусмотренных законодательством Российской Федерации об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности;

8) организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Все иные полномочия органов местного самоуправления осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации с учетом особенностей, установленных Федеральным законом «Об инновационном центре "Сколково"».

Особенности организации местного самоуправления на территориях опережающего социально-экономического развития устанавливаются Федеральным законом от 29 декабря 2014 года № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»¹.

В соответствии со статьей 2 указанного закона *территория опережающего социально-экономического развития* – часть территории субъекта Российской Федерации, включая закрытое административно-территориальное образование, на которой в соответствии с решением Правительства Российской Федерации установлен особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности в целях формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения.

Территория опережающего социально-экономического развития создается на семьдесят лет по решению Правительства Российской Федерации на основании предложения уполномоченного федерального органа. Срок существования территории опережающего социально-экономического развития может быть продлен по решению Правительства Российской Федерации.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 1, ч. 1, ст. 26.

Территория опережающего социально-экономического развития создается на территории муниципального образования или территориях нескольких муниципальных образований в границах одного субъекта Российской Федерации.

Предложение о создании территории опережающего социально-экономического развития вносится в Правительство Российской Федерации уполномоченным федеральным органом по согласованию с соответствующими высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации и органом местного самоуправления или органами местного самоуправления с приложением информации:

1) прогнозного анализа социально-экономических последствий создания территории опережающего социально-экономического развития, в том числе прогнозной оценки динамики роста объема дополнительных доходов, поступающих в соответствующие бюджеты в связи с созданием территории опережающего социально-экономического развития;

2) экономико-географических характеристик территории опережающего социально-экономического развития;

3) оценки потребности в привлечении иностранных работников, в том числе по профессионально-квалификационным группам, с учетом ситуации на рынке труда субъекта Российской Федерации, в границах которого предполагается создание территории опережающего социально-экономического развития, с учетом политической, экономической, социальной и демографической ситуации в этом субъекте Российской Федерации;

4) сведений о наличии инвесторов, заключивших с уполномоченным федеральным органом предварительные соглашения, определяющих вид планируемой экономической деятельности, объем инвестиций, количество создаваемых рабочих мест.

Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации на территории опережающего социально-экономического развития осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации, за исключением полномочий, отнесенных законом к компетенции уполномоченного федерального органа или управляющей компании,

включая организацию и проведение мероприятий, предусмотренных законодательством Российской Федерации об энерго-сбережении и о повышении энергетической эффективности.

Федеральный государственный контроль (надзор), региональный государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль на территории опережающего социально-экономического развития в отношении резидентов территории опережающего социально-экономического развития осуществляют соответственно уполномоченные федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Особенности организации местного самоуправления на территориях инновационных научно-технологических центров устанавливаются Федеральным законом от 29 июля 2017 года № 216-ФЗ «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹. В соответствии со статьей 2 указанного закона *инновационный научно-технологический центр* – совокупность организаций, основной целью деятельности которых является осуществление научно-технологической деятельности, и иных лиц, деятельность которых направлена на обеспечение функционирования такого центра, действующих на определенной Правительством Российской Федерации территории.

В целях создания инновационного научно-технологического центра (далее – ИНТЦ) инициатор проекта обращается в уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти² с предложением о создании ИНТЦ, содержащим в том числе:

1) предполагаемые направления научно-технологической деятельности, которые соответствуют целям создания ИНТЦ и планируется осуществлять на территории ИНТЦ;

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 31 ч. 1, ст. 4765.

² В настоящее время таким органом является Министерство экономического развития Российской Федерации.

2) перечень находящихся в государственной и (или) муниципальной собственности земельных участков (частей земельных участков), которые предполагается включить в границы территории ИНТЦ, и расположенных на них объектов недвижимого имущества, которые необходимы для реализации проекта, с указанием права (собственность, аренда), на котором предполагается передача таких земельных участков и иных объектов недвижимого имущества фонду (в том числе посредством внесения в качестве имущественного взноса), и с необходимыми обосновывающими материалами (в том числе финансово-экономического характера);

3) информацию о наличии фонда, созданного инициатором проекта в целях реализации проекта, или предложение о создании такого фонда инициатором проекта и кандидатурах генерального директора фонда, руководителя и членов органов управления фонда либо предложение о создании такого фонда Правительством Российской Федерации или Правительством Российской Федерации и инициатором проекта и кандидатурах генерального директора фонда, руководителя и членов органов управления фонда;

4) предложение, содержащее информацию о создании управляющей компании инициатором проекта, или предложение о создании такой компании Правительством Российской Федерации либо Правительством Российской Федерации и инициатором проекта, или предложение об определении акционерного общества, акционерами которого являются исключительно Российская Федерация и инициатор проекта, в качестве управляющей компании в целях осуществления функций по управлению инновационным научно-технологическим центром в случае создания такой компании Правительством Российской Федерации либо Правительством Российской Федерации и инициатором проекта, а также проект устава управляющей компании и кандидатуры руководителей и членов органов управления управляющей компании (за исключением общего собрания акционеров);

5) предложения по комплексному плану развития территории;

б) предложения по содержанию правил проекта.

Территория ИНТЦ может располагаться на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации.

Включение в границы территории ИНТЦ земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, земельных участков, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации или муниципальной собственности, допускается по согласованию с субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием.

Не допускается включение в границы территории ИНТЦ земельных участков, находящихся в частной собственности, а также земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и предоставленных юридическим и (или) физическим лицам, за исключением инициатора проекта, фонда или управляющей компании.

Уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти в случае поддержки предложения инициатора проекта вносит в Правительство Российской Федерации проект решения Правительства Российской Федерации о создании ИНТЦ.

ИНТЦ может быть создан по решению Правительства Российской Федерации на основании поручения Президента Российской Федерации.

На территории ИНТЦ не осуществляются полномочия органов местного самоуправления, выполняемые управляющей компанией в соответствии с Федеральным законом, а также следующие полномочия:

1) резервирование земель и изъятие земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд, осуществление муниципального земельного контроля за использованием земель поселения, перевод земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую;

2) создание условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка;

3) обеспечение малоимущих граждан, проживающих на территории инновационного научно-технологического центра и

нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства;

4) выдача разрешений на установку рекламных конструкций, аннулирование таких разрешений, выдача предписаний о демонтаже самовольно установленных вновь рекламных конструкций, осуществляемые в соответствии с Федеральным законом от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ «О рекламе»;

5) проведение мероприятий, предусмотренных законодательством Российской Федерации об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности.

Полномочия органов местного самоуправления, не указанные выше, осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации с учетом особенностей, установленных Федеральным законом от 29 июля 2017 года № 216-ФЗ «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Органы местного самоуправления, осуществляющие указанные полномочия, размещаются вне территории ИНТЦ.

ГЛАВА 2. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

§ 1. Муниципальные правовые акты: понятие, виды, система

Глава 7 Федерального закона № 131-ФЗ задала единые параметры формирования системы муниципальных правовых актов: закреплена иерархия муниципальных правовых актов, субъекты муниципального нормотворчества, требования к уставу муниципального образования и основы нормотворчества муниципальных образований. Таким образом, установлены правила, в соответствии с которыми в каждом муниципальном образовании должна быть сформирована муниципальная часть нормативной базы местного самоуправления.

Понятие «муниципальный правовой акт» закреплено в статье 2 Федерального закона № 131-ФЗ как решение, принятое непосредственно населением муниципального образования по вопросам местного значения, либо решение, принятое органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления по вопросам местного значения, по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также по иным вопросам, отнесенным уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления и (или) должностных лиц местного самоуправления, документально оформленные, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила или имеющие индивидуальный характер.

Нормативное закрепление понятия «муниципальный правовой акт» в федеральном законе следует признать прогрессивным шагом, поскольку в отношении правовых актов, издаваемых иными органами и должностными лицами, такой

нормативной определенности нет. В то же время данная дефиниция «перегружена» признаками и объединяет две принципиально различные по своему содержанию группы актов, издаваемых органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления:

- 1) муниципальные нормативные правовые акты;
- 2) индивидуальные муниципальные правовые акты.

По предмету регулирования выделяют:

- 1) муниципальные правовые акты по вопросам местного значения;
- 2) муниципальные правовые акты по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Система муниципальных правовых актов в соответствии со статьей 43 Федерального закона № 131-ФЗ состоит из трех групп документов, которые по юридической силе могут быть разбиты на подгруппы:

- 1) правовые акты, обладающие высшей юридической силой на территории муниципального образования¹:

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

- 2) правовые акты представительного органа муниципального образования;

- 3) правовые акты:

- главы муниципального образования;
- местной администрации;
- иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

По субъекту принятия муниципальные правовые акты могут быть:

- 1) принятые населением непосредственно;

¹ Иные муниципальные правовые акты не должны противоречить уставу муниципального образования и правовым актам, принятым на местном референдуме (сходе граждан).

- 2) принятые органами местного самоуправления;
- 3) принятые должностными лицами местного самоуправления.

Муниципальные правовые акты могут быть изданы органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления только в форме, предусмотренной Федеральным законом № 131-ФЗ (см. таблицу 5):

Таблица 5

Виды муниципальных правовых актов

Орган местного самоуправления	Вид муниципального правового акта
Представительный орган муниципального образования	Решения
Глава муниципального образования	Постановления и распоряжения (а в случае, если он исполняет обязанности главы местной администрации, – постановления и распоряжения местной администрации)
Председатель представительного органа муниципального образования	Постановления и распоряжения
Глава местной администрации	Постановления и распоряжения местной администрации
Иные должностные лица местного самоуправления	Распоряжения и приказы

Предусмотрены две основные формы систематизации муниципальных нормативных правовых актов:

а) *государственный реестр уставов муниципальных образований*¹, который имеет региональный, окружной и федеральный уровни. В данном реестре содержатся следующие сведения:

- государственные регистрационные номера уставов, муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы;
- регистрационные номера и данные муниципальных образований Российской Федерации;
- реквизиты уставов, муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы;
- тексты уставов, муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы;
- дополнительные сведения в полнотекстовом виде и без текстов документов;

б) *федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов*², состоящий из регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, устанавливаемый законом субъекта Российской Федерации. Включению в регистр муниципальных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации подлежат все муниципальные нормативные правовые акты, в том

¹ Во исполнение Федерального закона от 21 июля 2005 года № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» и постановления Правительства Российской Федерации от 1 июня 2005 года № 350 «О ведении государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации» разработано Положение об организации работы по ведению государственных реестров уставов муниципальных образований и муниципальных образований Российской Федерации в электронном виде, утвержденное приказом Минюста России от 14 февраля 2008 года № 31. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.08.2022).

² С 1 января 2009 года во исполнение статьи 43¹ Федерального закона № 131-ФЗ вступило в силу Положение о ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2008 года № 657 «О ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов» // Российская газета. 2008. 19 сентября.

числе оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан).

Регистр ведется в целях обеспечения верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов, учета и систематизации муниципальных нормативных правовых актов, реализации конституционного права граждан на получение достоверной информации и создания условий для получения информации о муниципальных нормативных правовых актах органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами и организациями.

Муниципальные правовые акты 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.

Муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, Федеральному закону № 131-ФЗ, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.



«Еще одна тема – это качество муниципальных правовых актов. Органы прокуратуры справедливо отмечают, что в ряде случаев оно оставляет желать лучшего, это качество, особенно это актуально для небольших муниципалитетов, в первую очередь сельских поселений. Однако приоритетом здесь должна стать не столько механическая фиксация имеющихся недостатков, а разъяснительная работа. Одними санкциями и постоянным одергиванием муниципалитетов дела не поправишь.»

Министерство юстиции Российской Федерации при поддержке Минрегиона России разместило на своем официальном сайте типовые проекты муниципальных актов в области противодействия коррупции. Практика подготовки модельных актов для органов местного самоуправления уже положительно зарекомендовала себя и в регионах, имею в виду Республику Коми, практику, применяемую в Красноярском крае, в Ульяновской области».

В. В. Путин¹

Качество муниципального нормотворчества остается на общем невысоком уровне. Следует признать правильными (но с различной степенью эффективности) попытки органов государственной власти оказать содействие муниципальным образованиям в этой сфере. Так, органы власти субъектов Российской Федерации нередко издают модельные (типовые) акты для муниципальных образований, среди них:

– типовой порядок обращения с отходами строительства и сноса;

– типовые правила содержания и ремонта фасадов зданий и сооружений городских округов и поселений Нижегородской области;

– типовые правила работы объектов мелкорозничной сети на территории Нижегородской области;

– типовые правила обращения с пищевыми отходами;

– типовые правила содержания собак и кошек и др.

Практику разработки модельных (типовых) актов следует «узаконить» путем предоставления соответствующего права органам публичной власти субъектов Российской Федерации в проекте № 40361-8.

¹ Президент России провел заседание Совета по развитию местного самоуправления (Москва, Кремль, 31 января 2013 г.). URL: <http://www.kremlin.ru/news/17397> (дата обращения: 01.09.2022).

§ 2. Устав муниципального образования: понятие и содержание

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

По мнению А. В. Сикайло, «устав муниципального образования – это учредительный акт локального регулирования, действующий на строго ограниченной территории, в котором определяются предметы ведения местного самоуправления; территориальное устройство; статус органов местного самоуправления; порядок их формирования и взаимодействия; их полномочия и ответственность; правовая экономическая и финансовая основы их деятельности; формы прямого волеизъявления населения муниципального образования; другие конкретные вопросы организации местного самоуправления»¹. А. Ю. Чермит понимает под уставом муниципального образования «основной муниципальный правовой акт, имеющий высшую юридическую силу среди актов, принимаемых органами местного самоуправления или гражданами непосредственно, и комплексно регулирующий функционирование местного самоуправления на территории муниципального образования»².

Уставу муниципального образования в Федеральном законе № 131-ФЗ уделено особое внимание: определяются

¹ Сикайло А. В. Устав муниципального образования как нормативно-правовой акт: правовая природа и особенности реализации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2007.

² Чермит А. Ю. Устав муниципального образования в системе нормативно-правового регулирования местного самоуправления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владикавказ, 2011.

требования к его содержанию, порядку обсуждения и принятия проекта устава и муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав, государственной регистрации и опубликованию.

Требования к содержанию устава муниципального образования закреплены не только в статье 44, но и в других статьях Федерального закона № 131-ФЗ (см. таблицу 6).

Таблица 6

**Требования к содержанию
устава муниципального образования**

Норма ФЗ № 131- ФЗ	Требования к содержанию устава муниципального образования
п. 1 ч. 1 ст. 44	Наименование муниципального образования
п. 2 ч. 1 ст. 44	Перечень вопросов местного значения
п. 3 ч. 1 ст. 44	Формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения, в том числе путем образования органов территориального общественного самоуправления
п. 4 ч. 1 ст. 44	Структура и порядок формирования органов местного самоуправления
п. 5 ч. 1 ст. 44	Наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления
п. 6 ч. 1 ст. 44	Виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов

Продолжение таблицы 6

п. 7 ч. 1 ст. 44	Срок полномочий представительного органа муниципального образования, депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, а также основания и порядок прекращения полномочий указанных органов и лиц	
п. 8 ч. 1 ст. 44	Виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов, в том числе основания и порядок отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления	
п. 9 ч. 1 ст. 44	Порядок формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, а также порядок контроля за его исполнением в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации	
п. 10 ч. 1 ст. 44	Порядок внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования	
ч. 3 ст. 9	Официальные символы муниципального образования и порядок их официального использования	<i>Примечание:</i> могут быть также установлены нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования
ч. 5 ст. 27	Порядок регистрации устава территориального общественного самоуправления	

Продолжение таблицы 6

ч. 11 ст. 27	Порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления, условия и порядок выделения необходимых средств из местного бюджета	
ч. 4 ст. 28	Порядок организации и проведения публичных слушаний	
ч. 4 ст. 31	Порядок назначения и проведения опроса граждан	
ч. 2 ст. 17	Порядок принятия решений о привлечении граждан к выполнению на добровольной основе социально значимых работ (в том числе дежурств) в целях решения вопросов местного значения	<i>Примечание:</i> только в поселениях и городских округах
ч. 2 ст. 23	Сроки назначения представительным органом муниципального образования муниципальных выборов	
ч. 5 ст. 29	Порядок назначения и проведения собрания граждан, а также полномочия собрания граждан	<i>Примечание:</i> могут быть также определены нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования,
ч. 1 и 2 ст. 30	Случаи, порядок назначения и проведения конференции граждан (собрания делегатов)	уставом территориального общественного самоуправления

Продолжение таблицы 6

<p>абз. 2 ч. 2 ст. 34</p>	<p>Может быть предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования</p>	<p><i>Примечание:</i> только для сельского поселения</p>
<p>абз. 1 ч. 3 ст. 34</p>	<p>Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов</p>	
<p>ч. 1.1. ст. 35</p>	<p>Определяется правомочность заседания представительного органа муниципального образования (не реже одного раза в три месяца при присутствии не менее 50 процентов от числа избранных депутатов)</p>	
<p>ч. 1.2. ст. 35</p>	<p>Определяется срок сбора на первое заседание представительного органа муниципального образования (не может превышать 30 дней со дня избрания представительного органа в правомочном составе)</p>	
<p>ч. 6–8 ст. 35</p>	<p>Численность депутатов представительного органа муниципального образования</p>	
<p>ч. 9 ст. 35</p>	<p>Возможность представительного органа муниципального образования обладать правом юридического лица</p>	<p><i>Примечание:</i> для сельского поселения и внутригородской территории города федерального значения – только в соответствии с уставом</p>
<p>ч. 14 ст. 35</p>	<p>Организация деятельности представительного органа муниципального образования</p>	

Продолжение таблицы 6

<p>п. 1 ч. 16 ст. 35</p>	<p>Порядок принятия представительным органом муниципального образования решения о самороспуске</p>	
<p>ч. 4 ст. 37</p>	<p>Дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации в случае, если лицо назначается на должность главы местной администрации по контракту</p>	<p><i>Примечание:</i> могут быть также установлены законом субъекта Российской Федерации</p>
<p>ч. 3 ст. 39</p>	<p>Порядок формирования и полномочия избирательных комиссий муниципальных образований в соответствии с федеральным законом и законом субъекта Российской Федерации</p>	
<p>ч. 5 ст. 40</p>	<p>Количество депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления, которые могут осуществлять свои полномочия на постоянной основе</p>	
<p>ч. 2 ст. 41</p>	<p>Наделение органов местного самоуправления правами юридического лица</p>	
<p>ст. 42</p>	<p>Правовое регулирование муниципальной службы, включая требования к муниципальным должностям муниципальной службы, определение статуса муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы в соответствии с федеральным законом и законами субъекта Российской Федерации</p>	
<p>ч. 1 ст. 46</p>	<p>Субъекты правотворческой инициативы, обладающие правом вносить проекты муниципальных правовых актов</p>	
<p>ч. 3 ст. 54</p>	<p>Порядок формирования, размещения, исполнения и контроля за исполнением муниципального заказа в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации</p>	

ст. 64	Право осуществления муниципальных заимствований, в том числе путем выпуска муниципальных ценных бумаг	<i>Примечание:</i> в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации
ч. 2 ст. 44	Иные вопросы организации местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации	

§ 3. Особенности разработки проекта устава муниципального образования, его принятия и государственной регистрации

Степень важности устава муниципального образования состоит и в особом порядке нормотворческого процесса применительно к этому акту. Такой порядок предусматривает *три стадии*:

- 1) разработка проекта муниципального образования;
- 2) принятие устава муниципального образования;
- 3) государственная регистрация устава муниципального образования;
- 4) опубликование (обнародование).

Стадия разработки проекта устава муниципального образования включает в себя несколько этапов:

- 1) правотворческая инициатива – подготовка первоначального текста проекта устава субъектом правотворческой инициативы и внесение его в представительный орган местного самоуправления;
- 2) предварительное обсуждение проекта, сбор заключений, предложений и замечаний;
- 3) публичные слушания.

Проект устава муниципального образования, проект акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования не позднее чем за 30 дней до дня рассмотрения вопроса о принятии устава муниципального образования, внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат официальному опубликованию (обнародованию) с одновременным опубликованием (обнародованием) установленного представительным органом муниципального образования порядка учета предложений по проекту указанного устава, проекту указанного муниципального правового акта, а также порядка участия граждан в его обсуждении¹.

Проект устава и проект муниципального правового акта о внесении в него изменений и дополнений должны выноситься на публичные слушания.

Таким образом, стадия разработки устава муниципального образования имеет конечным результатом внесенный субъектом правотворческой инициативы проект устава (проект поправок к уставу) с заключениями соответствующих структур представительного органа местного самоуправления и администрации, предложениями граждан, рекомендациями публичных слушаний и, возможно, заключением независимой правовой экспертизы.

Принятие устава – это утверждение текста проекта устава (поправок к нему) субъектом, выражающим волю жителей соответствующей территории. Устав муниципального образования принимается представительным органом муниципального образования большинством в две трети от установленной численности депутатов, а в поселениях с численностью избирателей до 100 человек устав принимается населением непосредственно на сходе (ч. 4 ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ). Решение на сходе принимается простым большинством при условии, что в сходе участвуют более половины

¹ Официальное опубликование (обнародование) не требуется, если указанные изменения и дополнения вносятся в целях приведения устава муниципального образования в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами.

жителей, обладающих активным избирательным правом (ст. 25 Федерального закона № 131-ФЗ).

Государственная регистрация уставов муниципальных образований – юридический акт признания и подтверждения государством соответствия содержания и порядка принятия устава муниципального образования Конституции Российской Федерации, федеральным законам, а также принимаемым в соответствии с ними конституциям (уставам) и законам субъектов Российской Федерации¹.

Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает два основания для отказа в государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования:

1) противоречие устава Конституции Российской Федерации, федеральным законам, принимаемым в соответствии с ними конституциям (уставам) и законам субъектов Российской Федерации;

2) нарушение установленного Федеральным законом № 131-ФЗ порядка принятия устава, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав.

Отказ в государственной регистрации может быть обжалован гражданами и органами местного самоуправления в судебном порядке.

Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат официальному опубликованию (обнародованию) после их государственной регистрации и вступают в силу после их официального опубликования (обнаро-

¹ В соответствии с ч. 6 ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ порядок государственной регистрации уставов муниципальных образований регламентирует Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 30, ч. 1, ст. 3108; Форма свидетельства о государственной регистрации устава муниципального образования утверждена приказом Минюста России от 4 августа 2008 г. № 163 // Российская газета. 2008. 20 августа.

дования). Глава муниципального образования обязан опубликовать (обнародовать) зарегистрированные устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования в течение 7 дней со дня его поступления из территориального органа уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований.

Уставы муниципальных образований, а также акты о внесении в них изменений и дополнений, принятые представительными органами муниципальных образований, подписываются главами муниципальных образований и направляются на государственную регистрацию в порядке, установленном Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований».

По состоянию на 1 января 2022 года на территории Российской Федерации зарегистрировано и внесено в государственный реестр уставов муниципальных образований в общей сложности 405 490 актов (в том числе 66 672 уставов, 338 818 актов о внесении в них изменений), из которых 222 025 (в том числе 20 739 уставов, 201 286 актов о внесении в них изменений) имеют статус действующих, 1 620 – частично или полностью не вступивших в силу (в том числе в связи с тем, что сведения об официальном опубликовании этих актов не были представлены главами муниципалитетов в территориальные органы Минюста России), 181 860 – отмененных или признанных утратившими силу. При этом действующие уставы муниципальных образований имеются почти во всех (за редким исключением) муниципальных образованиях.

§ 4. Муниципальное нормотворчество

Развитие федерального и формирование регионального законодательства о местном самоуправлении обусловило становление института нормотворчества в муниципальных образованиях. *Муниципальное нормотворчество* можно опреде-

лить как деятельность населения и органов местного самоуправления в пределах их компетенции, направленную на создание, изменение, отмену муниципально-правовых норм. Нормотворческий процесс в муниципальном образовании имеет схожие черты с законотворческим процессом на федеральном и региональном уровне¹.

Так, основная функция любого представительного органа власти, в том числе представительного органа муниципального образования, – *принятие общеобязательных нормативных правовых актов*.

Проекты муниципальных правовых актов могут вноситься депутатами представительного органа муниципального образования, главой муниципального образования, иными выборными органами местного самоуправления, главой местной администрации, органами территориального общественного самоуправления, инициативными группами граждан, а также иными субъектами правотворческой инициативы, установленными уставом муниципального образования².

Нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования, направляется главе муниципального образования для подписания и обнародования в течение 10 дней. Глава муниципального образования, исполняющий полномочия главы местной администрации, имеет право отклонить нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования. В этом случае указанный нормативный правовой акт в течение 10 дней возвращается в представительный орган муниципаль-

¹ См., например: *Масловская Т. С.* Нормотворческая деятельность в муниципальных образованиях Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 1999; *Борисов А. С.* Правотворческий процесс в муниципальных образованиях Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 1999.

² Порядок внесения проектов муниципальных правовых актов, перечень и форма прилагаемых к ним документов устанавливаются нормативным правовым актом органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления, на рассмотрение которых вносятся указанные проекты.

ного образования с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложениями о внесении в него изменений и дополнений. Если глава муниципального образования отклонит нормативный правовой акт, он вновь рассматривается представительным органом муниципального образования. Если при повторном рассмотрении указанный нормативный правовой акт будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, он подлежит подписанию главой муниципального образования в течение семи дней и обнародованию.

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

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

В соответствии со статьей 45 Федерального закона № 131-ФЗ решение вопросов местного значения непосредственно гражданами муниципального образования осуществляется путем прямого волеизъявления населения муниципального образования, выраженного на местном референдуме (сходе граждан). Если для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения муниципального образования, дополнительно требуется принятие (издание) муниципального правового акта, орган местного самоуправления или должностное лицо местного самоуправления, в компетенцию которых входит принятие (издание) указанного акта, обязаны в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на референдуме (сходе граждан), определить срок подготовки и (или) принятия соответствующего муниципального правового акта. Указанный срок не может превышать трех месяцев.

В Федеральном законе № 131-ФЗ предусмотрены возможность контроля органов государственной власти за соответ-

ствием муниципальных правовых актов действующему законодательству и формы реагирования на нарушения законности:

- обязательные для исполнения письменные предписания уполномоченных государственных органов по устранению нарушений требований законов по вопросам осуществления органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий (ч. 3 ст. 21);

- отказ в государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования в случае противоречия устава Конституции Российской Федерации, федеральным законам, принимаемым в соответствии с ними конституциям (уставам) и законам субъектов Российской Федерации (п. 1 ч. 6 ст. 44);

- отмена муниципальных правовых актов и приостановление их действия судом (ч. 1 ст. 48);

- отмена муниципальных правовых актов и приостановление их действия уполномоченным государственным органом в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (ч. 1 ст. 48);

- роспуск представительного органа муниципального образования (ч. 1 ст. 73);

- отрешение от должности главы муниципального образования или главы местной администрации (п. 1 ч. 1 ст. 74).

§ 5. Официальная символика муниципальных образований

Ключевой правовой нормой, устанавливающей общие правила относительно официальных символов муниципального образования, является статья 9 Федерального закона

№ 131-ФЗ, согласно которой муниципальные образования в соответствии с федеральным законодательством и геральдическими правилами вправе устанавливать официальные символы, отражающие исторические, культурные, национальные и иные местные традиции и особенности.

Официальные символы муниципальных образований и порядок официального использования указанных символов устанавливаются уставами муниципальных образований и (или) нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований и подлежат государственной регистрации.

Методические рекомендации по разработке и использованию официальных символов муниципальных образований были утверждены Геральдическим советом при Президенте Российской Федерации 28 июня 2006 года. В соответствии с ними *официальными символами муниципальных образований* являются утвержденные в установленном порядке средства визуального (зрительного) обозначения муниципального образования.

К официальным символам относятся: гербы, флаги, должностные и наградные знаки, эмблемы.

Герб муниципального образования является главным официальным символом муниципального образования. Герб служит основным средством визуальной идентификации муниципального образования: его названия, административного статуса, прав и органов самоуправления. Герб представляет собой условный знак, образуемый определенными фигурами и цветами, составленный по геральдическим правилам и употребляемый в соответствии с традициями геральдики и правовыми актами.

Флаг муниципального образования является вторым по значимости основным официальным символом муниципального образования. Флаг служит средством визуальной идентификации муниципального образования в тех случаях и ситуациях, когда для данной цели невозможно или недостаточно использование герба. Флаг представляет собой полотнище с установленным сочетанием цветов и фигур, составленное по вексиллологическим правилам и употребляемое в установленном порядке.

Должностные знаки (знаки различия) муниципального образования являются официальными символами муниципального образования. Должностные знаки служат средством визуальной идентификации лиц, занимающих официальные ответственные должности в органах местного самоуправления. Должностные знаки представляют собой нашивные или нагрудные знаки, составленные на основе герба или флага муниципального образования.

Наградные знаки (знаки отличия) служат средством визуального обозначения лиц, чьи заслуги перед муниципальным образованием официально признаны и отмечены муниципальным образованием. Наградные знаки представляют собой нагрудные знаки (или иные носильные знаки, например, броши, перстни, браслеты и т. д.), настенные и настольные медали, сувениры особого рода, ценные подарки, построенные на основе герба или флага муниципального образования или несущие изображение герба или флага муниципального образования.

Эмблемы. Существует два класса муниципальных эмблем. К первому классу относятся создаваемые на основе герба или флага знаки подразделений органов местного самоуправления, предприятий и учреждений, находящихся в муниципальной собственности или управлении, муниципальных организаций, памятных и значимых событий, происходящих в муниципальном образовании (юбилеев, фестивалей, памятных дат и т. п.). Ко второму классу относится эмблема муниципального образования, создаваемая вместо герба и исполняющая функции герба в тех случаях, когда по каким-либо причинам невозможно или нежелательно установление для муниципального образования герба.

Все имеющиеся у муниципального образования официальные символы образуют *комплекс геральдического обеспечения* данного муниципального образования. Муниципальные образования обладают правом, но не обязанностью иметь официальные символы.

Официальные символы муниципальных образований разрабатываются муниципальными образованиями самостоя-

тельно. Для этой цели могут быть привлечены силы местных художников и специалистов. В субъектах Российской Федерации, в которых имеются региональные геральдические комиссии, целесообразно прибегнуть к помощи соответствующей геральдической комиссии. Возможно использовать услуги лиц и предприятий, профессионально занимающихся разработкой официальных символов на коммерческой основе.

Разработка официального символа включает в себя:

- разработку проектных рисунков символа;
- разработку проектов документации о символе, включающую в себя:
 - проект правового акта об утверждении символа;
 - проект Положения о символе (документа, определяющего вид символа и правила его использования);
 - проект описания символа;
 - обоснование символики учреждаемого знака (в виде пояснительной записки, исторической справки и т. п.).

Разработанные проекты следует представить в Геральдический совет при Президенте Российской Федерации для проведения геральдической экспертизы (непосредственно от муниципального образования или через региональные геральдические комиссии в тех субъектах Российской Федерации, где такие комиссии имеются). Срок проведения экспертизы – 30 дней с момента поступления документов в Геральдический совет. В случае особой сложности экспертных действий срок может быть продлен до 60 дней с обязательным извещением отправителя о задержке экспертизы. Экспертиза производится бесплатно.

Более подробно остановимся на таком символе муниципальных образований, как герб. Герб является главным официальным символом муниципального образования. Все прочие официальные символы муниципального образования строятся на основе герба.

Назначение герба заключается в том, чтобы обозначать своего владельца (муниципальное образование). Герб выполняет ту же функцию, что и название.

Старинные гербы (то есть гербы, официально утвержденные до 1917 года) имеют безусловный приоритет, поскольку законодательные акты Российской империи об учреждении гербов городов официально не были отменены или признаны утратившими силу ни Временным правительством, ни советской властью. Данные акты и утвержденные ими гербы с формально-юридических позиций остаются действующими до наших дней (что соответствует и государственной позиции Российской Федерации, признавшей себя официальным преемником всех государственных образований, существовавших на ее территории, в том числе Российской империи).

В гербах муниципальных образований ни в каких формах не могут быть использованы государственные символы Российской Федерации: Государственный герб, Государственный флаг, а также – штандарт Президента Российской Федерации, эмблемы, флаги и иные официальные символы органов государственной и федеральной исполнительной власти Российской Федерации, знаки и ленты государственных наград Российской Федерации.

Дополнительными элементами, указывающими на административный статус муниципального образования, являются элементы обрамления, включающие в себя *короны, щитодержатели и знаки наград*.

Короны¹ являются главным элементом демонстрации административного статуса. Короны представляют собой символические изображения установленной формы и цвета, соответствующие или близкие по виду к реально существовавшим коронам (головным уборам, являвшимся знаками суверенных правителей), или условные изображения, подобные коронам по конструкции и внешним признакам.

В композиции герба корона изображается над гербовым щитом: либо приподнятой над верхним краем щита

¹ Следует помнить, что короны в гербах никогда не являлись и не являются символами монархического правления. Геральдическая корона – это знак определенного достоинства и прав самостоятельности. В этой связи короны с древнейших времен употребляются в гербах республик, городов, корпораций, никак не связанных с монархией и монархами.

(не соприкасающейся с краем щита, но находящейся очень близко к нему), либо непосредственно соприкасающейся с верхним краем щита (надетой на щит).

Геральдическим советом разработана система корон, в которой для каждого вида муниципальных образований предусмотрена корона определенного вида (см. рис. 1).

В редких случаях для муниципальных образований «городского типа», имеющих особое историко-культурное значение, допускается использование корон особого вида, призванных указывать на особый административный статус, имевшийся в ушедшие времена. Так, муниципальные образования городов Казани, Астрахани, а также городов, бывших великокняжескими столицами в пору древней Руси (например, Владимир, Рязань, Тверь), могут венчать свои гербы царскими шапками: Казанской, Астраханской или Мономаховой соответственно на основании права, предоставленного этим городам императорским Указом 1857 года. Город или сельское поселение, бывшее в свое время столицей государства, удельного или иного княжества, может дополнять свою корону обручем с самоцветами. Города, имевшие в Российской империи статус регионального центра, но лишившиеся ныне столичного статуса (например, Новороссийск, Тобольск) могут использовать башенную корону соответствующего их современному муниципальному положению вида, но с червленой (красной) муровкой швов.

Вид муниципального образования	Рисунок короны	Вид муниципального образования	Рисунок короны
Городской округ		Городское поселение	
Городской округ – столица (административный центр) субъекта Российской Федерации		Городское поселение – административный центр муниципального района	
Муниципальный район		Сельское поселение	
		Сельское поселение – административный центр муниципального района	
		Внутригородская территория города федерального значения	

Рис. 1. Короны различных видов муниципальных образований

Глава 3. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

§ 1. Понятие организационных основ местного самоуправления

Система организации местного самоуправления и ее основные составляющие части (порядок формирования представительных органов муниципальных образований, способы избрания глав муниципальных образований и их место в системе органов местного самоуправления) устанавливается и формируется в соответствии с законами субъектов Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ними уставами муниципальных образований в рамках, установленных Федеральным законом № 131-ФЗ и иными федеральными законами. Соответственно, информация по вопросам организации местного самоуправления в рамках данного раздела приводится по состоянию на 1 марта 2020 года (дата, указанная органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в письме с просьбой о предоставлении информации) в нескольких ракурсах: в контексте действующего федерального законодательства; с точки зрения положений законов субъектов Российской Федерации, регулирующих вопросы организации местного самоуправления; в соответствии с уставами муниципальных образований (прежде всего в той их части, в которой нормы законов оставляют муниципалитетам свободу усмотрения); по фактическому положению (которое далеко не во всех аспектах детерминировано положениями норм права и может «в моменте» отличаться от установленных норм в силу естественной динамики процессов и отложенного действия недавно принятых изменений).

Основной массив норм федерального законодательства, составляющих правовую основу организации местного самоуправления и предопределивших значимую роль законодательства субъекта Российской Федерации в регулировании организационных аспектов местного самоуправления, в целом сложил-

ся к середине 2010-х годов и в дальнейшем подвергался лишь точечной коррекции. В то же время законы субъектов Российской Федерации, касающиеся вопросов организации местного самоуправления, развивались не только в русле федерального регулирования, заданного Федеральным законом № 136-ФЗ и более поздними изменениями в Федеральном законе № 131-ФЗ (например, Федеральный закон от 3 февраля 2015 года № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"»¹), но также под сильным влиянием правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной в постановлении от 1 декабря 2015 года № 30-П по делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5¹ статьи 35, частей 2 и 3¹ статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1¹ статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации² (далее – постановление № 30-П).

§ 2. Участие граждан в осуществлении местного самоуправления

Участие граждан в осуществлении местного самоуправления предполагает несколько групп форм:

– обязательные и императивные по своей правовой природе и роли в системе местного самоуправления (прежде всего, местный референдум и муниципальные выборы);

¹ Российская газета. 2015. 6 февраля.

² Там же. 2015. 14 февраля.

– факультативные (дополнительные) в организации местного самоуправления;

– формы, не предусмотренные Федеральным законом № 131-ФЗ, но имманентно применяемые на муниципальном уровне управления;

– инициативные – применяемые в отдельных субъектах Российской Федерации и (или) муниципальных образованиях.

На муниципальных выборах избираются депутаты представительных органов поселений (за исключением поселений, в которых полномочия представительных органов осуществляются сходами граждан, о которых речь пойдет ниже), городских и муниципальных округов, внутригородских районов в городских округах с делением и внутригородских муниципальных образований в городах федерального значения. На муниципальных выборах также избираются депутаты представительных органов муниципальных районов, городских округов с делением, а также главы муниципальных образований в случае, если уставами таких муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Российской Федерации не предусмотрен иной способ формирования органов местного самоуправления.

Избрание на муниципальных выборах каких-либо иных органов и должностных лиц местного самоуправления, а также членов выборных органов местного самоуправления допускается федеральным законодательством, однако в настоящее время в Российской Федерации не практикуется.

Муниципальные выборы проводятся с определенной периодичностью, зависящей от установленного в соответствии с законодательством и уставами муниципальных образований срока полномочий соответствующих органов и должностных лиц местного самоуправления (как правило, раз в 5 лет), обычно в единый день голосования. Повторные выборы и повторное голосование, досрочные выборы, дополнительные выборы в целях замещения вакантных мандатов, а также выборы новых составов вновь образованных (преобразованных) муниципальных образований могут проводиться и вне дня голосования.

Ежегодно проводится около 6 тысяч избирательных кампаний по выборам в органы местного самоуправления (включая основные, повторные, дополнительные и досрочные выборы депутатов представительных органов и глав муниципальных образований) во всех субъектах Российской Федерации. Большая часть избирательных кампаний совмещается с единым днем голосования. При этом чаще всего (более 4 тысяч кампаний) это выборы новых составов депутатов представительных органов муниципальных образований по мажоритарным избирательным системам с одномандатными и многомандатными избирательными округами; 1 тысяча кампаний – на дополнительные выборы для замещения вакантных депутатских мандатов, оставленных выбывшими (досрочно сложившими полномочия) депутатами, и иные кампании – на повторные выборы депутатов, не избранных на основных выборах, выборы депутатов представительных органов по пропорциональной системе и по смешанной мажоритарно-пропорциональной системе.

Раз в год жители избирают глав муниципальных образований, чаще всего – в городских и сельских поселениях. Так, в первой половине 2020 года муниципальные выборы проводились 81 раз в 23 субъектах Российской Федерации. При этом 40 раз проводились досрочные выборы глав муниципальных образований (одного главы района и 39 глав поселений), 19 раз – выборы (по мажоритарной избирательной системе) новых составов представительных органов муниципальных образований в связи с досрочным прекращением полномочий ранее действовавших составов, а также с произведенными территориальными преобразованиями (в частности, в Гурьевском муниципальном округе Кемеровской области и в трех вновь образованных муниципальных округах Приморского края), 22 раза – дополнительные выборы местных депутатов по одномандатным и многомандатным избирательным округам взамен выбывших депутатов.

Местные референдумы проводятся не так часто: например, в 2020 году – 114 раз в муниципалитетах 8 субъектов Российской Федерации. Референдумы о введении самооб-

ложения (разовых платежей для решения конкретных вопросов местного значения проводились) 111 раз, в том числе 54 раза в поселениях Республики Татарстан (16 раз в городских поселениях и 38 раз в сельских), 20 раз в поселениях Республики Мордовии (2 раза – в городских поселениях и 18 раз в сельских), 34 раза в сельских поселениях Кировской области, 2 раза в сельских поселениях Алтайского края, по одному разу в сельских поселениях Забайкальского и Пермского краев.

Голосования по вопросу об изменении границ (не являющиеся референдумами) проводятся крайне редко – не более 10 раз в год. Голосования по отзыву депутатов выборных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления ни разу не только не проводились, но даже и не инициировались.

Одной из форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления являются сходы граждан. В малочисленных поселениях с численностью жителей, обладающих активным избирательным правом, не более 100 человек полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются (при численности жителей, обладающих избирательным правом, до 300 человек – могут осуществляться, если это предусмотрено уставом муниципального образования) сходом граждан. Такая форма осуществления местного самоуправления существует менее чем в 70 поселениях в пределах 16 субъектов Российской Федерации: 13 таких сельских поселений существует в Республике Саха (Якутия), по 11 сельских – в Чеченской Республике и Красноярском крае, 10 сельских поселений – в Хабаровском крае, 5 сельских поселений – в Республике Тыва, по 3 сельских поселения – в Республике Северная Осетия – Алания, Забайкальском крае, Калужской области, 2 сельских поселения – в Новосибирской области, по одному сельскому поселению – в Республике Дагестан, Республике Ингушетии, Карачаево-Черкесской Республике, Республике Коми, Алтайском и Приморском краях. В среднем в год проводится около 500 сходов (в среднем по 7 сходов на поселение).

Публичные слушания (в том числе по вопросам, обязательным для вынесения на публичные слушания в соответствии с действующим законодательством) проводятся около 100 тысяч раз в год, общественные обсуждения – 10 тысяч раз, собрания граждан – 60 тысяч раз, конференции (собрания делегатов) – 3 тысячи раз. Около 200 раз в год органы местного самоуправления рассматривают гражданские правотворческие инициативы, примерно в половине случаев результатом такого рассмотрения стало принятие соответствующих муниципальных правовых актов.

Опросы граждан (результаты которых, в отличие от результатов местных референдумов, не являются обязательными) проводятся около 1 тысячи раз в год, а их результаты учитывались при выработке органами местного самоуправления (а в некоторых случаях и органами государственной власти) соответствующих решений.

Из необязательных (факультативных) форм участия граждан в решении вопросов местного значения получило наибольшее распространение территориальное общественное самоуправление (далее – ТОС). В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ уставы ТОСов регистрируются органами местного самоуправления после их принятия на собраниях и конференциях граждан в границах, установленных представительными органами местного самоуправления, при этом централизованный учет ТОСов в масштабе Российской Федерации или отдельных ее субъектов отсутствует. По примерным оценкам, произведенным в процессе обобщения данных, полученных из субъектов Российской Федерации, в целом по Российской Федерации по состоянию на март 2020 года насчитывается примерно 32 тысячи ТОСов, уставы которых зарегистрированы в органах местного самоуправления, в границах 6,7 тысячи муниципальных образований. При этом около 16,7 тысячи ТОСов (52 процента от общего их числа) находятся в сельских поселениях, около 10,2 тысячи (32 процента от числа ТОСов) в городских округах, около 4,7 тысячи (15 процентов от числа ТОСов) – в городских поселениях.

Около 2,7 тысячи ТОСов (8 процентов от общего их числа), по подсчетам органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, имеют статус юридических лиц, и около 1,6 тысячи ТОСов (6 процентов от общего их числа) заключили с органами местного самоуправления договоры (соглашения), предусматривающие использование средств местных бюджетов при осуществлении ТОСами деятельности по благоустройству территорий и иной хозяйственной деятельности.

Институт ТОСов распространен по стране крайне неравномерно, однако в той или иной мере он представлен в 84 из 85 субъектов Российской Федерации (за исключением Чукотского автономного округа). Значительное распространение институт ТОС получил в регионах Центрального федерального округа (10 тысяч ТОСов), Южного федерального округа (6,2 тысячи ТОСов) и Приволжского федерального округа (5,6 тысячи ТОСов). Абсолютным рекордсменом является Краснодарский край, насчитывающий 3,8 тысячи ТОСов. В 3 субъектах Российской Федерации (Республика Бурятия, Белгородская и Воронежская области) насчитывают более чем по 2 тысячи ТОСов, еще 6 субъектов Российской Федерации (Республика Марий Эл, Ставропольский край, Архангельская, Волгоградская, Кировская и Ростовская области) – более чем по 1 тысяче ТОСов.

Другим факультативным институтом местного самоуправления, ориентированным на небольшие локации, является институт сельских старост, который был введен в Федеральный закон № 131-ФЗ в 2018 году (а до этого развивался в соответствии с актами муниципального и регионального уровня) и по состоянию на март 2020 года был представлен в 59 субъектах Российской Федерации. По данным органов государственной власти субъектов Российской Федерации, сельские старосты назначены в 27,6 тысячи населенных пунктах, расположенных в пределах 6,5 тысячи муниципалитетов, а еще в 2,5 тысячи муниципалитетов создана необходимая правовая база для их назначения. Институт старост как посреднический механизм между органами местного самоуправления и

населением оказался востребованным в субъектах Российской Федерации, в которых прямые коммуникации между населением и органами местного самоуправления затруднены в силу увеличенных размеров муниципалитетов, охватывающих большое число населенных пунктов.

В 5,3 тысячи муниципальных образований в пределах 80 субъектов Российской Федерации предусматривается создание общественных палат (советов) муниципальных образований, а также общественных советов при органах местного самоуправления, действующих в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». По обобщенным данным субъектов Российской Федерации и муниципалитетов, 2,9 тысячи общественных палат (советов) муниципальных образований (что составляет примерно 14 процентов от численности муниципалитетов) и 4,9 тысячи общественных советов при органах местного самоуправления насчитывают около 82,6 тысячи членов, при этом свои общественные палаты (советы) имеются у 58 процентов муниципальных районов и 81 процента городских округов (включая все городские округа – административные центры субъектов Российской Федерации).

§ 3. Публичная администрация на муниципальном уровне

Исходя из положений статей 34 и 35 Федерального закона № 131-ФЗ представительные органы должны формироваться во всех муниципальных образованиях, за исключением малочисленных поселений, в которых предусмотрено осуществление полномочий представительных органов сходами граждан.

Представительные органы муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением в соответствии с законами субъектов Российской Федерации, а также уставами самих муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением могут формироваться одним из двух спо-

собов – путем направления в него депутатов-представителей соответственно от поселений и внутригородских округов в соответствии с равной для всех поселений (внутригородских районов) или иной заранее установленной нормой (далее также – делегирование, система делегирования) либо на муниципальных выборах (далее также – прямые выборы, система прямых выборов). При применении в муниципальном районе системы делегирования в представительный орган муниципального района направляются главы входящих в его состав поселений (в соответствии с постановлением № 30-П – за исключением глав поселений, избранных по конкурсу и не имеющих прямого мандата от населения), а также депутаты поселений в соответствии с равной и единой для всех поселений или неравной, установленной с учетом численности жителей поселений, нормой представительства, а в представительный орган городского округа с внутригородским делением – только депутаты внутригородских районов согласно установленной равной или неравной норме представительства.

Система прямых выборов депутатов представительных органов муниципальных районов предусмотрена (по состоянию на 1 марта 2020 года) как единственно возможная законами 39 субъектах Российской Федерации.

Повсеместное применение системы делегирования при формировании представительных органов муниципальных районов предусмотрено законами в 23 субъектах Российской Федерации.

Законами 12 субъектов Российской Федерации допускается применение обеих систем в соответствии с уставами самих муниципальных районов. При этом уставами муниципальных районов Республики Марий Эл и Ивановской области предусмотрена система делегирования, уставами муниципальных районов Амурской и Архангельской областей – система прямых выборов, в остальных субъектах Российской Федерации применяются обе системы.

Еще в 4 субъектах Российской Федерации (Алтайском и Камчатском краях, Калужской и Мурманской областях)

к муниципальным районам применены дифференцированные подходы.

При формировании представительных органов городских округов с внутригородским делением в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ может применяться как система делегирования, так и система прямых выборов. Отличие системы делегирования в городских округах с внутригородским делением от системы делегирования в муниципальных районах в том, что при ее применении в представительные органы городских округов с внутригородским делением направляются только депутаты, но не главы внутригородских районов.

В соответствии с законами Республики Дагестан и Челябинской области при формировании представительных органов городских округов с внутригородским делением Махачкалы (45 депутатов) и Челябинска (49 депутатов) предусматривается система делегирования с равной нормой представительства внутригородских районов, составляющей по 15 депутатов от каждого из 3 районов Махачкалы и по 7 депутатов от каждого из 7 районов Челябинска.

Законом Самарской области предусмотрена система делегирования с неравной нормой представительства, составляющей от 2 депутатов (для Ленинского и Самарского районов) до 8 депутатов (для Промышленного района), применяемая при формировании представительного органа городского округа Самары, состоящего из 37 депутатов.

Представительные органы поселений, муниципальных и городских округов (кроме городских округов с делением), внутригородских районов (в городских округах с делением), внутригородских муниципальных образований (в городах федерального значения) избираются только на муниципальных выборах. На прямых выборах сформированы 20 116 из 20 792 (96,7 процента) действующих представительных органов муниципальных образований всех видов (включая представительные органы муниципальных районов, избранные на прямых выборах).

Законодательством субъектов Российской Федерации о выборах (а иногда – также уставами муниципальных образо-

ваний) устанавливаются избирательные системы по выборам депутатов представительных органов – пропорциональная (со списками кандидатов), мажоритарная (с одномандатными или многомандатными избирательными округами) либо смешанная пропорционально-мажоритарная. При этом 138 составов в пределах 12 субъектов Российской Федерации избраны по пропорциональной системе (по спискам кандидатов), 509 составов в пределах 73 субъектов Российской Федерации – по смешанной мажоритарно-пропорциональной системе, остальные составы, избранные на прямых выборах, – по мажоритарной системе.

Мажоритарная избирательная система повсеместно или почти повсеместно распространена в сельских поселениях, муниципальных округах и внутригородских муниципальных образованиях (в городах федерального значения). В то же время смешанная пропорционально-мажоритарная система активно применяется в муниципальных районах, городских округах и внутригородских районах (образованных в городских округах с внутригородским делением) и является преобладающей в городских округах – административных центрах субъектов Российской Федерации.

В 20 116 действующих представительных органах, избранных на прямых выборах, состоят 205,8 тысячи действующих депутатов, в том числе:

- 18,9 тысячи (9,2 процента) – депутаты представительных органов муниципальных районов;
- 17,9 тысячи (8,7 процента) – депутаты представительных органов городских поселений;
- 150,8 тысячи (73,3 процента) – депутаты сельских поселений;
- 0,4 тысячи (0,2 процента) – депутаты муниципальных округов;
- 13,9 тысячи (6,8 процента) – депутаты городских округов, в том числе 2,5 тысячи (1,2 процента) – депутаты городских округов – административных центров субъектов Российской Федерации);

– 0,5 тысячи (0,3 процента) – депутаты внутригородских районов;

– 3,4 тысячи (1,6 процента) – депутаты внутригородских муниципальных образований в городах федерального значения.

Среднее число действующих депутатов на один состав представительного органа муниципального образования, сформированного путем прямых выборов, насчитывает 10 депутатов. При этом средняя численность представительного органа сельского поселения насчитывает 9 депутатов; городского поселения – 13 депутатов; внутригородского муниципального образования в городе федерального значения – 13 депутатов; муниципального округа – 16 депутатов; муниципального района – 19 депутатов; городского округа – 22 депутата; внутригородского района – 27 депутатов; городского округа – административного центра субъекта Российской Федерации – 32 депутата.

194,6 тысячи действующих депутатов (94,5 процента от общего числа депутатов, избранных на прямых выборах) были избраны по одномандатным и многомандатным избирательным округам. Из них 147,6 тысячи депутатов (75,8 процента) выдвигались «Единой Россией»; 9 тысяч (4,6 процента) – КПРФ; 3,4 тысячи (1,8 процента) – ЛДПР; 3,1 тысячи (1,6 процента) – «Справедливой Россией»; 1,3 тысячи (0,6 процента) – иными политическими партиями; 0,2 тысячи (0,1 процента) – местными избирательными объединениями; 30 тысяч (15,4 процента) – в порядке самовыдвижения.

11,3 тысячи действующих депутатов (5,5 процента от общего числа депутатов, избранных на прямых выборах) были избраны по спискам избирательных объединений. Из них 7,8 тысячи (68,3 процента) выдвигались «Единой Россией»; 1,9 тысячи (17,2 процента) – КПРФ; 0,7 тысячи (6,1 процента) – ЛДПР; 0,6 тысяч (5,4 процента) – «Справедливой Россией»; 0,3 тысячи (2,8 процента) – иными политическими партиями и местными избирательными объединениями.

Из 205,9 тысячи действующих депутатов, избранных на прямых выборах, 110 тысяч (53,9 процента) – мужчины и

94,8 тысячи депутатов (46,1 процента) – женщины. 27,4 тысячи избранных депутатов (13,3 процента) находятся в возрасте до 35 лет; 165,6 тысячи депутатов (80,4 процента) – в возрасте от 36 до 65 лет; 12,9 тысячи депутатов (6,2 процента) в возрасте старше 65 лет. 100,7 тысячи депутатов (48,9 процента) имеют высшее образование и 1,2 тысячи депутатов (0,6 процента) – ученую степень.

В 676 представительных органах, избранных по системе делегирования (из которых 673 – представительные органы муниципальных районов и 3 – представительные органы городских округов с внутригородским делением), состоят 15,6 тысячи делегированных депутатов. При этом 14 тысяч делегированных депутатов представительных органов муниципальных районов представляют сельские поселения, еще 1,5 тысячи – городские поселения.

В силу занимаемых должностей вошли в представительные органы муниципальных районов 4,4 тысячи глав сельских поселений и около 420 глав городских поселений, остальные делегированные депутаты муниципальных районов были направлены в представительные органы муниципальных районов голосованием в представительных органах поселений. 134 депутата были направлены в представительные органы городских округов с внутригородским делением голосованием в представительных органах внутригородских районов. При этом средняя численность депутатов представительного органа муниципального района, сформированного по системе делегирования, составляет 23 депутата, а представительного органа городского округа с внутригородским делением – 45 депутатов.

10,3 тысячи действующих делегированных депутатов (65,7 процента) – мужчины и 5,3 тысячи (34,3 процента) – женщины. 1,4 тысячи делегированных депутатов (8,7 процента) находятся в возрасте до 35 лет; 13,2 тысячи делегированных депутатов (85,3 процента) – в возрасте от 36 до 65 лет; 0,9 тысячи депутатов (6 процентов) в возрасте старше 65 лет. 10,8 тысячи делегированных депутатов (68,7 процента) имеют высшее образование и около 150 депутатов (1 процент) – ученую степень.

Депутаты представительных органов муниципальных образований, как правило, работают на непостоянной основе; на постоянной основе в соответствии с частью 5 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ могут работать не более одной десятой от установленной численности депутатов. Фактически на постоянной основе работают около 7,1 тысячи избранных депутатов, избранных на муниципальных выборах (3,4 процента от общей их численности), и около 930 делегированных депутатов (5,9 процента от общей их численности). Приближаются к достижению десятипроцентного предела городские округа – административные центры субъектов Российской Федерации и внутригородские муниципальные образования в городах федерального значения, в которых на постоянной основе работают около 8 процентов действующих депутатов.

В соответствии со статьями 34 и 36 Федерального закона № 131-ФЗ (с учетом изменений и дополнений) *главы муниципальных образований* должны избираться и действовать во всех муниципальных образованиях без каких-либо исключений. Предусмотрены три основных способа избрания глав муниципальных образований:

1) избрание на муниципальных выборах (далее – на выборах);

2) избрание депутатами представительного органа муниципального образования из своего состава (далее – из депутатов);

3) избрание депутатами представительного органа муниципальных образований из числа претендентов, представленных конкурсной комиссией (далее – по конкурсу, конкурсная система).

Частями 2 и 3 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ определяются возможные сочетания способов избрания глав муниципальных образований и их места (положения, статуса) в системе организации местного самоуправления. При этом главы муниципальных образований могут в соответствии с вышеуказанными положениями Федерального закона № 131-ФЗ, а также законами субъектов Российской Федерации и принятыми

в соответствии с ними уставами муниципальных образований исполнять полномочия председателей представительных органов муниципальных образований (далее – главы-председатели) или возглавлять местные администрации (далее – главы-администраторы).

Главы муниципальных образований, избранные по конкурсу, возглавляют местные администрации. Главы, муниципальных образований, избираемые на выборах или из депутатов, могут либо возглавлять местные администрации, либо исполнять обязанности председателей представительных органов (в таких случаях местные администрации возглавляются специально назначаемыми должностными лицами – главами местных администраций).

В случае, когда в соответствии с частью 2 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ уставами муниципального района и поселения – административного центра муниципального района предусмотрено возложение полномочий администрации поселения – административного центра муниципального района на администрацию муниципального района, в указанном поселении местная администрация не образуется, а глава указанного поселения исполняет полномочия председателя представительного органа поселения. Такой глава поселения может избираться на муниципальных выборах либо из состава депутатов. Избрание глав таких поселений по конкурсу невозможно ввиду отсутствия администрации поселения, которую должен был бы возглавить глава поселения в случае его избрания по конкурсу в соответствии с пунктом 5 части 2 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ.

Главы сельских поселений и внутригородских муниципальных образований в городах федерального значения (за исключением глав, избранных по конкурсу) могут совмещать функции председателей представительных органов и глав местных администраций (далее – главы-совместители), если это предусмотрено уставами муниципальных образований.

Главы малочисленных городских и сельских поселений, в которых представительные органы не формируется, а их пол-

номочия осуществляются сходами граждан, в соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ избираются на сходах граждан и возглавляют местные администрации.

Способ избрания главы каждого конкретного муниципального образования и его место в системе органов местного самоуправления определяются уставом муниципального образования с учетом положений Федерального закона № 131-ФЗ, а также принятых в соответствии с ним законов субъекта Российской Федерации.

С учетом правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации в постановлении № 30-П, вопросы определения порядка избрания глав муниципальных образований и их места в системе органов местного самоуправления должны регулироваться законами субъектов Российской Федерации с учетом следующих требований:

- для муниципальных районов, городских округов (городских округов с внутригородским делением) и внутригородских районов, а также для муниципальных образований, которым в соответствии с федеральными законами придан особый статус, может быть установлен как альтернативный, так и единственно возможный (безальтернативный) способ избрания главы муниципального образования, а также его место в системе органов местного самоуправления;

- для городских поселений, сопоставимых по степени концентрации задач и функций государственного значения с городскими округами, может быть установлен безальтернативный порядок избрания главы муниципального образования, если эти поселения подпадают под критерии, которые должны быть сформулированы в самом законе;

- для прочих городских поселений, а также для всех без исключения сельских поселений должны быть предусмотрены положения, позволяющие им самим выбрать порядок избрания главы муниципального образования и его место в системе органов местного самоуправления; во всяком случае, сельские поселения не могут быть лишены возможности за-

крепить в своих уставах положения о прямых выборах глав муниципальных образований.

В соответствии с законами 39 субъектов Российской Федерации главы муниципальных районов избираются по конкурсу.

Законами 17 субъектов Российской Федерации установлено, что главы муниципальных районов избираются депутатами представительных органов из своего состава и исполняют обязанности председателей представительных органов.

В соответствии с законами 6 субъектов Российской Федерации главы муниципальных районов избираются на муниципальных выборах и возглавляют местные администрации.

Законами еще 4 субъектов Российской Федерации муниципальным районам предоставлено право самостоятельно в рамках возможностей, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ, определять порядок избрания глав муниципальных районов и их место в системе органов местного самоуправления, закрепляя соответствующие положения в уставах муниципальных районов.

Законами 7 субъектов Российской Федерации муниципальным районам предоставлена возможность определения способа избрания глав и (или) их места в системе органов местного самоуправления в рамках двух или нескольких вариантов, закрепленных в законах субъектов Российской Федерации. Еще в 3 субъектах Российской Федерации законы субъектов Российской Федерации определяют порядок избрания глав муниципальных районов (из депутатов), однако оставляют муниципальным районам возможность самостоятельно определить место глав в системе органов местного самоуправления.

Исходя из положений 20 760 действующих уставов муниципальных образований (по состоянию на 1 марта 2020 года; с учетом того, что в 37 муниципалитетах действующие уставы к этому моменту отсутствовали):

– 4 645 глав должны избираться на муниципальных выборах (из них 1 550 глав должны становиться главами-администраторами, 23 – главами-председателями и 3 072 – главами-совместителями);

– 8 571 глава должен избираться из депутатов (из них 4 209 глав должны становиться главами-председателями, 56 – главами-администраторами и 4306 – главами-совместителями);

– 7 474 главы должны избираться по конкурсу (из них 7 439 должны становиться главами-администраторами и 35 – главами-совместителями);

– 70 глав должны избираться на сходах и становиться главами администраций.

Немаловажной характеристикой состояния местного самоуправления является сменяемость и плановая ротация должностных лиц местного самоуправления. При этом, по имеющимся сведениям, 11 тысяч глав муниципалитетов (53,2 процента от общего их числа) занимают свои должности впервые; 5,8 тысячи (28,2 процента) – второй срок подряд; 4,5 тысячи (17,2 процента) – третий и последующие сроки подряд; около 280 человек (1,4 процента) были избраны на свои должности вновь после перерыва.

Действующие главы муниципальных образований в 17 100 из 20 595 (или в 83 процентах муниципалитетов) случаев замещают свои должности на постоянной (оплачиваемой) основе. На непостоянной основе работают лишь главы 3 495 муниципальных образований, что составляет 17 процентов от числа действующих глав муниципалитетов и 83,7 процента от числа глав-председателей, избираемых на выборах или из депутатов (в то время как ни главы-администраторы, ни главы-совместители работать на непостоянной основе не могут).

Несмотря на установленное Федеральным законом № 131-ФЗ ограничение возможностей совмещения одним и тем же лицом статусов должностного лица в двух или нескольких муниципалитетах, такое совмещение может иметь место в случаях, если оно является результатом применения процедур, установленных законодательством. В частности, сочетание системы делегирования при формировании представительных органов муниципальных районов с установленным способом избрания главы муниципального района «из депутатов» позволяет

главам поселений, делегированным в состав представительного органа муниципального района согласно занимаемым ими должностям, претендовать на избрание на должность главы района, не отказываясь при этом от должности главы поселения. При этом как минимум в одном из возглавляемых муниципальных образований (как правило, в муниципальном районе) такой глава осуществляет свои полномочия на непостоянной основе в статусе главы-председателя.

Такое совмещение реализовано в 89 муниципальных районах (главы которых одновременно замещают аналогичные должности в 51 городском и 38 сельских поселениях) в пределах 13 субъектов Российской Федерации (35 случаев в Республике Татарстан, 12 – в Ленинградской области, 10 – в Вологодской области, по 9 – в Республике Карелия и Рязанской области, 4 – в Республике Марий Эл, 3 – в Ульяновской области, 2 – в Тульской области, по одному в Камчатском крае, Воронежской, Костромской, Мурманской и Нижегородской областях).

Кроме того, органами местного самоуправления представлена информация об основных социально-демографических характеристиках 20 506 действующих глав муниципальных образований. 13,9 тысячи из них (67,9 процента) – мужчины и 6,6 тысячи (32,1 процента) – женщины; 1,6 тысячи (7,6 процента) – в возрасте от 18 до 35 лет; 18,1 тысячи (88,3 процента) – в возрасте от 36 до 65 лет; около 830 человек (4 процента) – старше 65 лет. 15,2 тысячи действующих глав муниципалитетов (74,1 процента) имеют высшее образование (в том числе 2,4 тысячи – экономическое; 1,9 тысячи – юридическое; 1,5 тысячи – по специальности «Государственное и муниципальное управление»), около 180 глав (0,9 процента) – ученую степень.

В соответствии с частью 1 статьи 34 и частью 1 статьи 37 Федерального закона № 131-ФЗ в структуре органов местного самоуправления создается исполнительно-распорядительный орган – *местная администрация*.

При этом часть 2 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ, как было отмечено выше, допускает возложение полномочий администрации городского или сельского посе-

ления – административного центра муниципального района на администрацию муниципального района (и в этом случае администрация такого поселения не создается, а если она была создана ранее – подлежит ликвидации) в случае, если соответствующие положения одновременно включены в устав муниципального района и в устав «центрального» поселения. Такая возможность реализована в 245 городских и 70 сельских поселениях, являющихся административными центрами 315 муниципальных районов в пределах 42 субъектов Российской Федерации.

В 16 субъектах Российской Федерации эта схема реализована в одном – двух муниципальных районах, в 12 субъектах Российской Федерации – в трех и более муниципальных районах (но меньше чем в половине муниципальных районов), в 13 субъектах Российской Федерации – в половине или большинстве муниципальных районов, в Тульской области – во всех районах.

В соответствии с частью 2 статьи 37 Федерального закона № 131-ФЗ главой местной администрации является либо глава муниципального образования (глава-администратор либо глава-совместитель), либо (в случае, если глава муниципального образования является главой-председателем) должностное лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса (глава администрации, иногда также именуемый в специальной литературе «сити-менеджером»).

В соответствии с действующими уставами 16 528 муниципальных образований (что составляет 79,5 процента от общего числа муниципалитетов) в пределах 81 субъекта Российской Федерации, в том числе 1 106 муниципальных районов, 670 городских и 14 130 сельских поселений, 16 муниципальных и 498 городских округов (в том числе 50 городских округов – административных центров субъектов Российской Федерации), 3 городских округа с внутригородским делением, 10 внутригородских районов и 95 внутригородских муниципальных образований в городах федерального значения уста-

новлено, что местные администрации возглавляются главами муниципальных образований (главами-администраторами или, применительно к сельским поселениям и внутригородским муниципальным образованиям, также главами-совместителями).

Все главы муниципальных образований, возглавляющие местные администрации, осуществляют свои полномочия на постоянной (оплачиваемой) основе.

По обобщенным сведениям субъектов Российской Федерации и муниципалитетов, не менее 13,6 тысячи обособленных отраслевых (функциональных) и 1,7 тысячи территориальных органов местных администраций действуют в рамках структур местных администраций соответственно 2,8 тысячи и около 450 муниципальных образований.

В 5,3 тысячи муниципальных образований в пределах 83 субъектов Российской Федерации предусматривается создание самостоятельных *контрольно-счетных органов муниципальных образований*; в остальных муниципальных образованиях их полномочия переданы контрольно-счетным органам муниципальных образований другого уровня либо субъектов Российской Федерации в соответствии с частями 11 и 12 статьи 3 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». Фактически контрольно-счетные органы муниципальных образований действуют в 4,8 тысячи муниципальных образований, что составляет примерно 23 процента от общей численности муниципалитетов. При этом свои контрольно-счетные органы имеются у 90 процентов городских округов (включая все без исключения административные центры субъектов Российской Федерации), 86 процентов муниципальных районов, 55 процентов муниципальных округов, 15 процентов сельских и 13 процентов городских поселений. В общей сложности эти органы насчитывают около 11,3 тысячи председателей, заместителей председателей, секретарей, аудиторов, из которых около 5,4 тысячи работают на постоянной основе.

Деятельность органов местного самоуправления обеспечивают 296,5 тысячи муниципальных служащих, выполняющих свои служебные функции на условиях как полной, так и неполной занятости. Из них 119,3 тысячи (40,2 процента) работают в органах местного самоуправления городских округов, в том числе 51,7 тысячи (17,4 процента) в городских округах – административных центрах субъектов Российской Федерации; 106,6 тысячи (35,9 процента) – в органах местного самоуправления муниципальных районов; 48,6 тысячи (16,4 процента) – в органах местного самоуправления сельских поселений; 10,9 тысячи (3,7 процента) – в органах местного самоуправления городских поселений; 3,7 тысячи (1,3 процента) – в органах местного самоуправления внутригородских муниципальных образований; 3,6 тысячи (1,2 процента) – в органах местного самоуправления муниципальных округов; 2,6 тысячи (0,9 процентов) – в органах местного самоуправления городских округов с внутригородским делением; 1,2 тысячи (0,4 процента) – в органах местного самоуправления внутригородских районов.

Средняя численность муниципальных служащих в субъекте Российской Федерации составляет 3 488 служащих, в городском округе с внутригородским делением – 864 служащих (1253 вместе со служащими внутригородских районов), в городском округе – административном центре субъекта Российской Федерации – 672 служащих, в городском округе – 189 служащих, в муниципальном округе – 84 служащих, в муниципальном районе – 64 служащих (с учетом служащих поселений – 100 служащих), во внутригородском районе – 61 служащий, во внутригородском муниципальном образовании – 14 служащих, в городском поселении – 8 служащих, в сельском поселении – 3 служащих. Наименьшая численность муниципальных служащих (107 человек) – в Ненецком автономном округе, наибольшая (11,8 тысячи человек) – в Краснодарском крае.

Около 280,6 тысячи (94,6 процента) муниципальных служащих работают в местных администрациях (а также в их отраслевых и территориальных органах); 7,3 тысячи (2,4 процента) – в аппаратах представительных органов муниципальных

образований; 3,9 тысячи (1,3 процента) – в аппаратах контрольно-счетных органов муниципальных образований; 4,8 тысячи (1,6 процента) – в иных органах местного самоуправления. 70,5 тысячи муниципальных служащих (23,8 процента) – мужчины; 226 тысяч (76,2 процента) – женщины. 87,1 тысячи муниципальных служащих (29,4 процента) находятся в возрасте от 18 до 35 лет; 206,8 тысячи (69,7 процента) – в возрасте от 36 до 65 лет; 2,6 тысячи (0,9 процента) – старше 65 лет.

238,2 тысячи из 296,5 тысячи муниципальных служащих (80,3 процента) имеют высшее образование, около 1,2 тысячи (0,4 процента) – ученую степень. Укомплектованность органов местного самоуправления муниципальными служащими (с учетом служащих, работающих на часть ставки) составляет около 82 процентов. 11,7 тысячи рабочих мест закреплены в соответствии с трудовым законодательством за временно отсутствующими муниципальными служащими.

Около 7,5 тысячи должностных и иных лиц, работающих в органах местного самоуправления на постоянной основе, не имеют статуса муниципальных служащих (а также статуса выборных должностных лиц или депутатов), в том числе работающих на постоянной основе членов избирательных комиссий, председателей и аудиторов контрольно-счетных органов, уполномоченных по правам человека (омбудсменов). Известны также случаи оформления в качестве работников органов местного самоуправления лиц, де-факто осуществляющих служебные функции, связанные с решением вопросов местного значения (специалистов в сферах экономики, образования, культуры, работы с молодежью, управления муниципальным имуществом), с осуществлением делегированных государственных полномочий (специалистов военно-учетных столов), а также с обеспечением деятельности органов местного самоуправления (бухгалтеров, завхозов, инженеров, землеустроителей, делопроизводителей, секретарей, системных администраторов, юрисконсультов). 95,6 тысячи человек составляет обеспечивающий (технический, обслуживающий) персонал органов местного самоуправления (водители, гардеробщики, повара, сторожа, убор-

щицы и т. п.). Общая численность людей, участвующих в деятельности органов местного самоуправления, может быть приблизительно оценена в 450–500 тысяч человек.

§ 4. Правовые основы деятельности муниципальных организаций

Статусом юридического лица обладают 42,9 тысячи органов местного самоуправления, из них 19,8 тысячи – местные администрации; 6,6 тысячи отраслевые и около 740 – территориальные органы местных администраций; 13,8 тысячи – представительные органы муниципальных образований; 1,5 тысячи – контрольно-счетные и около 370 – иные органы местного самоуправления.

Около 4,3 тысячи муниципальных образований, по сведениям субъектов Российской Федерации, являются учредителями муниципальных унитарных предприятий, около 5,7 тысячи муниципалитетов – учредителями муниципальных учреждений (без учета органов местного самоуправления, наделенных статусом юридических лиц).

571 муниципалитет в пределах 63 субъектов Российской Федерации является участниками двух- и многосторонних договоров и соглашений с другими муниципалитетами в пределах Российской Федерации, 368 муниципалитетов в пределах 64 субъектов Российской Федерации – участники договоров (соглашений) о побратимских связях, внешнеэкономическом и приграничном сотрудничестве с муниципалитетами и иными территориальными образованиями зарубежных государств.

2,6 тысячи муниципальных образований (что составляет 13 процентов от общего их числа), включая 1171 муниципальный район (70 процентов от общего числа муниципальных районов) и 511 городских округов (80 процентов от общего числа муниципальных округов), являются учредителями либо соучредителями муниципальных или межмуниципальных средств массовой информации, зарегистрированных в соответствии с Законом Рос-

сийской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2124-1 «О средствах массовой информации», а 3,3 тысячи муниципалитетов (16 процентов от общего их числа) – учредителями средств массовой информации, не нуждающихся в государственной регистрации (в том числе печатных изданий, созданных специально для опубликования муниципальных правовых актов и распространения иной официальной информации).

Официальные сайты органов местного самоуправления имеются у 15 тысяч муниципальных образований (что составляет 70 процентов от числа муниципалитетов), в том числе примерно у 96 процентов муниципальных районов и городских округов, а также у всех без исключения городских округов – административных центров субъектов Российской Федерации, городских округов с внутригородским делением, внутригородских муниципальных образований. При этом органы местного самоуправления поселений, не имеющие своих сайтов (около 720 городских и 9,1 тысячи сельских поселений), могут использовать сайты муниципальных районов для размещения официальной информации.

В соответствии со статьей 51 Федерального закона № 131-ФЗ муниципальные образования могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения. Функции и полномочия учредителя в отношении муниципальных предприятий и учреждений осуществляют уполномоченные органы местного самоуправления.

Правовую основу деятельности муниципальных унитарных предприятий составляет Федеральный закон от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»¹. В соответствии с ним *унитарным предприятием* признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на имущество, закреп-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 48, ст. 4746.

ленное за ней собственником. В форме унитарных предприятий могут быть созданы только государственные и муниципальные предприятия. Имущество унитарного предприятия принадлежит на праве собственности Российской Федерации, субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию (ст. 2).

От имени муниципального образования права собственника имущества унитарного предприятия осуществляют органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

Имущество унитарного предприятия принадлежит ему на праве хозяйственного ведения или на праве оперативного управления, является неделимым и не может быть распределено по вкладам (долям, паям), в том числе между работниками унитарного предприятия.

В муниципальных образованиях создаются и действуют следующие виды унитарных предприятий:

1) унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения, – *муниципальное предприятие*. Может быть создано в случае:

– необходимости использования имущества, приватизация которого запрещена;

– необходимости осуществления деятельности в целях решения социальных задач (в том числе реализации определенных товаров и услуг по минимальным ценам);

2) унитарные предприятия, основанные на праве оперативного управления, – *муниципальное казенное предприятие*. Может быть создано в случае:

– если преобладающая или значительная часть производимой продукции, выполняемых работ, оказываемых услуг предназначена для нужд муниципального образования;

– необходимости использования имущества, приватизация которого запрещена;

– необходимости осуществления деятельности по производству товаров, выполнению работ, оказанию услуг, реали-

зуемых по установленным государством ценам в целях решения социальных задач;

– необходимости осуществления отдельных дотируемых видов деятельности и ведения убыточных производств; необходимости осуществления деятельности, предусмотренной федеральными законами исключительно для казенных предприятий.

Муниципальное образование имеет право на получение части прибыли от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении муниципального унитарного предприятия.

Муниципальное предприятие ежегодно перечисляет в местный бюджет часть прибыли, остающейся в его распоряжении после уплаты налогов и иных обязательных платежей, в порядке, в размерах и в сроки, которые определяются уполномоченными органами местного самоуправления. Эти же органы определяют порядок распределения доходов казенного предприятия.

Органы местного самоуправления, осуществляющие функции и полномочия учредителя, определяют цели, условия и порядок деятельности муниципальных учреждений, утверждают их уставы, назначают на должность и освобождают от должности руководителей данных учреждений, заслушивают отчеты об их деятельности в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования.

Органы местного самоуправления от имени муниципального образования субсидиарно отвечают по обязательствам муниципальных казенных учреждений и обеспечивают их исполнение в порядке, установленном федеральным законом.

ГЛАВА 4. ФУНКЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

§ 1. Понятие функциональных основ местного самоуправления

Термин «функциональные основы местного самоуправления» не используется в действующих нормативных правовых актах и не характерен для учебной и научной литературы. В то же время именно он позволяет охватить весь объем полномочий, установленных в отношении муниципального уровня публичного управления. Термин «функциональные основы местного самоуправления» применяется в проекте № 40361-8 и, на наш взгляд, оптимален и может быть введен в оборот.

Федеральный закон № 131-ФЗ подразделяет полномочия муниципальной власти на несколько основных категорий:

– собственные полномочия – связаны с решением вопросов местного значения;

– факультативные (дополнительные) полномочия – права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к компетенции иных уровней публичной власти и не являющиеся вопросами местного значения;

– делегированные (переданные) отдельные государственные полномочия;

– механизмы регулирования и «донастройки» системы разграничения полномочий на региональном и местном уровнях, таких как закрепление законом субъекта Российской Федерации за сельскими поселениями полномочий по решению вопросов местного значения, делегирование муниципалитетам отдельных государственных полномочий, перераспределение полномочий, а также взаимная передача полномочий между муниципальными районами и поселениями по заключаемым между ними соглашениям.

Следует отметить, что система распределения расходных полномочий между уровнями публичной власти, как пра-

вило, остается стабильной в течение финансового года, а решения, предполагающие передачу того или иного полномочия с одного уровня публичной власти на другой посреди финансового года, являются исключением из общего правила.

§ 2. Собственные полномочия местного самоуправления по решению вопросов местного значения

Перечень вопросов местного значения городских поселений установлен частью 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ и насчитывает 39 вопросов местного значения; 13 из этих вопросов местного значения (п. 1–3, 9, 10, 12, 14, 17, 19 (за исключением вопросов, связанных с городскими лесами), 20, 21, 28, 30, 33) также включены в базовый перечень вопросов местного значения сельских поселений. К вопросам местного значения отнесены:

1) составление и рассмотрение проекта бюджета поселения, утверждение и исполнение бюджета поселения, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета поселения;

2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения;

3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения;

4) организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;

5) осуществление муниципального контроля за исполнением единой теплоснабжающей организацией обязательств по строительству, реконструкции и (или) модернизации объектов теплоснабжения;

6) дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов

поселения и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве в границах населенных пунктов поселения, организация дорожного движения, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации;

7) обеспечение проживающих в поселении и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, осуществление муниципального жилищного контроля, а также иных полномочий органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством;

8) создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения;

9) участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах поселения;

10) создание условий для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории поселения, социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов;

11) участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения;

12) обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения;

13) создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;

14) организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек поселения;

15) создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;

16) сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности поселения, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории поселения;

17) создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в поселении;

18) обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры, школьного спорта и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий поселения;

19) создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам;

20) формирование архивных фондов поселения;

21) участие в организации деятельности по накоплению (в том числе разделному накоплению) и транспортированию твердых коммунальных отходов;

22) утверждение правил благоустройства территории поселения, осуществление муниципального контроля в сфере благоустройства, предметом которого является соблюдение правил благоустройства территории поселения, требований к обеспечению доступности для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур и предоставляемых услуг, организация благоустройства территории поселения в соответствии с указанными правилами, а также организация использования, охраны, защиты, воспроизводства городских

лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения;

23) утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки и иные полномочия в сфере градостроительства;

24) принятие решений о создании, об упразднении лесничеств, создаваемых в их составе участковых лесничеств, расположенных на землях населенных пунктов поселения, установлении и изменении их границ, а также осуществление разработки и утверждения лесохозяйственных регламентов лесничеств, расположенных на землях населенных пунктов поселения;

25) осуществление мероприятий по лесоустройству в отношении лесов, расположенных на землях населенных пунктов поселения;

26) присвоение адресов объектам адресации, изменение, аннулирование адресов, присвоение наименований элементам улично-дорожной сети (за исключением автомобильных дорог федерального значения, автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения, местного значения муниципального района), наименований элементам планировочной структуры в границах поселения, изменение, аннулирование таких наименований, размещение информации в государственном адресном реестре;

27) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;

28) организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

29) создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения;

30) осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;

31) создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения, а также осуществление муниципального контроля в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий местного значения;

32) содействие в развитии сельскохозяйственного производства, создание условий для развития малого и среднего предпринимательства;

33) организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в поселении;

34) осуществление в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации, полномочий собственника водных объектов, информирование населения об ограничениях их использования;

35) осуществление муниципального лесного контроля;

36) оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин;

37) оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям;

38) обеспечение выполнения работ, необходимых для создания искусственных земельных участков для нужд поселения в соответствии с федеральным законом;

39) осуществление мер по противодействию коррупции в границах поселения;

40) участие в соответствии с федеральным законом в выполнении комплексных кадастровых работ;

41) принятие решений и проведение на территории поселения мероприятий по выявлению правообладателей ранее учтенных объектов недвижимости, направление сведений о правообладателях данных объектов недвижимости для внесения в Единый государственный реестр недвижимости.

Перечень вопросов местного значения муниципальных районов, установленный частью 1 статьи 15 Федерального закона № 131-ФЗ, составляет 39 вопросов.

Аналогичный перечень вопросов местного значения, установленный частью 1 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ для городских и для муниципальных округов, насчитывает 44 вопроса.

Остальные вопросы местного значения городских поселений, предусмотренные п. 4–8, 11, 13, 13¹, 15, 18, 19 (в части вопросов, связанных с городскими лесами), 20 (после принятия Федерального закона № 283-ФЗ – за исключением вопросов сноса самовольных построек и их приведения в соответствие с установленными требованиями), 22–24, 26, 31–33, 34, 37–39 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ (всего 27 вопросов), не включенные в базовый перечень вопросов местного значения сельских поселений, на территории сельских поселений решаются органами местного самоуправления муниципальных районов, если только эти вопросы дополнительно не отнесены к вопросам местного значения сельских поселений законами субъектов Российской Федерации. В то же время предусмотренные пунктом 23 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ вопросы гражданской и территориальной обороны, а также защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природных и техногенных ситуаций не могут быть отнесены к вопросам местного значения сельских поселений.

Законы субъектов Российской Федерации, закрепляющие за сельскими поселениями дополнительные, сверх базового перечня, вопросы местного значения, в 2019 году действовали в 62 субъектах Российской Федерации и к началу финансового года затрагивали около 13,7 тысячи сельских поселений (78,8 процента сельских поселений – участников бюджетного процесса). В 2020 году такие законы действуют в 61 субъекте Российской Федерации (после признания утратившим силу соответствующего закона Республики Коми) и к началу финансового года затрагивают около 13,1 тысячи сельских поселений (77,7 процента сельских поселений – участников бюджетного процесса).

При этом за сельскими поселениями дополнительно закреплялись от 3 вопросов местного значения в Республике Ка-

релии, Брянской и Кемеровской областях до 26 вопросов местного значения Тверской и Самарской областях, а также в Ханты-Мансийском округе – Югре (в среднем – около 15 вопросов местного значения). В большинстве субъектов Российской Федерации, закрепивших за сельскими поселениями дополнительные вопросы местного значения, один и тот же объем полномочий закреплен за всеми сельскими поселениями. Дифференцированный подход к сельским поселениям при закреплении вопросов местного значения применен лишь в 5 субъектах Российской Федерации – в Иркутской и Ростовской областях (отдельные перечни поселений по каждому вопросу местного значения), в Ленинградской области (полномочия по водоснабжению и водоотведению закреплены в разных объемах за поселениями двух групп муниципальных районов), в Тюменской области (дополнительные вопросы местного значения закреплены лишь за поселениями Тюменского муниципального района) и в Ямало-Ненецком автономном округе (дополнительные вопросы местного значения закреплены за поселениями Шурышкарского муниципального района закреплены в меньшем объеме, чем в поселениях других районов округа).

Чаще всего за сельскими поселениями полностью или частично закреплялись вопросы организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения (п. 15 ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ) – в 59 субъектах Российской Федерации в 2019 году и в 58 в 2020 году, а также вопрос организации массового отдыха и обеспечения свободного доступа граждан к водным объектам и береговым полосам – в 58 субъектах Российской Федерации в 2019 году и 57 в 2020 году. Реже всего за сельскими поселениями закрепляли вопросы контроля за выполнением теплоснабжающими организациями мероприятий по строительству, реконструкции и модернизации объектов теплоснабжения (п. 4.1 ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ) – в 10 субъектах Российской Федерации, а также участия в выполнении комплексных кадастровых работ (п. 39 ч. 1 ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ) – в 17 субъектах

Российской Федерации в 2019 году и в 15 субъектах Российской Федерации в 2020 году.

Лишь в 25 субъектах Российской Федерации в 2019 году и в 24 субъектах Российской Федерации в 2020 году (после соответствующих изменений в законодательстве Амурской области) за сельскими поселениями полностью или частично был закреплен вопрос местного значения, установленный пунктом 20 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ и представляющий собой группу регулятивных и исполнительно-распорядительных полномочий в сферах градостроительства, землепользования и территориального планирования. При этом довольно редко закрепляли за сельскими поселениями полномочия по осуществлению муниципального земельного контроля. Так, в 10 субъектах Российской Федерации соответствующие положения законов действовали в 2019 году и сохранили свою силу в 2020 году, в 2 субъектах Российской Федерации (Иркутской области и Ямало-Ненецком автономном округе) они действовали на части их территории, еще в 3 субъектах Российской Федерации (Республике Марий Эл, Амурской и Кировской областях) соответствующие законоположения утратили силу в середине 2019 года или с начала 2020 года.

В некоторых субъектах Российской Федерации в 2019 году были приняты решения о сокращении перечней вопросов местного значения, закрепляемых за сельскими поселениями. В Республике Саха (Якутия) указанный перечень сократили с 24 до 17 позиций (соответствующие изменения вступили в силу с начала 2020 года), еще в 7 субъектах Российской Федерации эти перечни были сокращены на 1–2 позиции. Чаще всего (6 раз в 2019 году) из указанных перечней исключался вопрос участия в организации деятельности по накоплению и транспортированию твердых коммунальных отходов.

Сохраняет значение также предусмотренный частью 4 статьи 15 Федерального закона № 131-ФЗ механизм передачи отдельных полномочий по решению вопросов местного значения от поселений к муниципальным районам и от муниципальных районов к поселениям по заключаемым между органа-

ми местного самоуправления соглашениям. Централизованный учет таких соглашений не ведется, однако, по данным органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, представленным в рамках мониторинга, к началу 2019 финансового года действовало в общей сложности около 35,7 тысячи таких соглашений, заключенных органами местного самоуправления муниципальных районов с органами местного самоуправления городских поселений (2,7 тысячи) и сельских поселений (33 тысячи). К началу 2020 года действовало около 33,5 тысячи таких соглашений, заключенных органами местного самоуправления муниципальных образований с органами местного самоуправления городских поселений (2,5 тысячи) и сельских поселений (31 тысяча), при этом количество действующих соглашений несколько снизилось ввиду преобразований части муниципальных районов в муниципальные округа.

В 2019 финансовом году в соглашениях о передаче части полномочий от поселений к муниципальным районам участвовал 1391 муниципальный район (80,3 процента муниципальных районов – участников бюджетного процесса) и 14,6 тысячи поселений (77,4 процента), в 2020 финансовом году – 1266 муниципальных районов (75,4 процента) и 13,5 тысячи поселений (73,8 процента) в пределах 76 субъектов Российской Федерации. В то же время в соглашениях о передаче части полномочий от муниципальных районов к поселениям в 2019 финансовом году участвовало 876 муниципальных районов (50,5 процента) и 8,2 тысячи поселений (43,6 процента), в 2020 финансовом году – 814 муниципальных районов (48,5 процента) и 7,4 тысячи поселений (40,5 процента) в пределах 68 субъектов Российской Федерации.

Относительно редкой практикой является передача органам местного самоуправления муниципального района всех полномочий по решению вопросов местного значения поселения (включая полномочия по составлению, утверждению и исполнению местного бюджета) – 78 случаев в 2019 финансовом году, 71 случай в 2020 финансовом году в пределах 15 субъектов Российской Федерации (Калужской, Нижегородской, Самарской

областей и др.). В некоторых поселениях – административных центрах муниципальных районов передача всех полномочий по решению вопросов местного значения муниципальному району сочетается с возложением на администрацию муниципального района полномочий администрации поселения – административного центра муниципального района.

Механизм закрепления полномочий за внутригородскими районами (в городских округах с внутригородским делением) также включает базовый перечень из 13 вопросов местного значения, закрепленный частью 1 статьи 16² Федерального закона № 131-ФЗ, с правом субъектов Российской Федерации, в которых есть городские округа с внутригородским делением, видоизменять этот перечень, закрепляя за городскими округами с внутригородским делением дополнительные вопросы местного значения либо устанавливая режим разграничения полномочий между городским округом с внутригородским делением и внутригородскими районами.

Законом Челябинской области от 12 марта 2015 года № 138-ЗО (с последующими изменениями) за внутригородскими муниципальными образованиями города Челябинска закреплены 11 вопросов местного значения. Еще 21 вопрос местного значения в соответствии с Законом Челябинской области от 18 декабря 2014 года № 97-ЗО (с последующими изменениями) закреплен за Челябинским городским округом и входящим в его состав внутригородскими районами на условиях разграничения полномочий.

Законом Самарской области от 6 июля 2015 года № 74-ГД (с последующими изменениями) 19 вопросов местного значения закреплены за внутригородскими районами города Самары, 25 вопросов – на условиях разграничения полномочий между городским округом Самарой и внутригородскими районами, еще 3 вопроса (до 2019 года – 4 вопроса) оставлены за городским округом Самарой (без разграничения полномочий).

Законом Республики Дагестан от 8 февраля 2016 года № 9 (с последующими изменениями) за внутригородскими районами города Махачкалы закреплены 3 вопроса местного

значения (предоставление помещения для работы участкового уполномоченного полиции, организация мероприятий по охране окружающей среды, обеспечение безопасности людей на водных объектах) и еще 13 вопросов – на условиях разграничения полномочий между городским округом Махачкалой и внутригородскими районами.

Перечни вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований в субъектах Российской Федерации – городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе – в соответствии с частью 3 статьи 79 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливаются законами указанных субъектов Российской Федерации.

При этом в городе Москве действует «базовый» перечень из 24 вопросов местного значения для основной группы из 125 муниципальных образований, а также адаптированные перечни для 2 бывших городских округов (Троицка и Щербинки) и 19 бывших поселений Московской области, присоединенных к городу Москве в 2012 году. В городе Санкт-Петербурге действует «базовый» перечень из 43 вопросов местного значения, а также специальные перечни для 4 групп муниципалитетов, поименованных в законе. В городе Севастополе принят единый унифицированный перечень из 12 вопросов местного значения, действующий на территории всех 10 муниципальных образований.

Общий для муниципальных образований всех видов (за исключением внутригородских территорий в городах федерального значения) перечень «производных» полномочий по решению вопросов местного значения, установленный частью 1 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ, к началу 2019 года состоял из 15 позиций, одна из них (п. 4¹) признана утратившей силу в 2019 году. Эти полномочия носят характер институциональных (принятие устава муниципального образования, установление официальных символов, обеспечение проведения муниципальных выборов), вспомогательных (создание муниципальных предприятий и учреждений, установление тарифов на их услуги, организация подготовки кадров для муниципальной

службы и др.). Кроме того, в соответствии с частью 1¹ статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ специальными (отраслевыми) федеральными законами закрепляются конкретные полномочия по решению вопросов местного значения, установленных статьями 14, 15, 16 и 16² Федерального закона № 131-ФЗ.

§ 3. Дополнительные (факультативные) полномочия муниципальной власти

Помимо полномочий по решению вопросов местного значения за органами местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ закреплён ряд прав (вопросов, в решении которых они имеют право принимать участие). При этом за органами местного самоуправления поселений закреплён перечень прав из 15 позиций (ч. 1 ст. 14¹ Федерального закона № 131-ФЗ), за органами местного самоуправления муниципальных районов – перечень из 14 позиций (ч. 1 ст. 15¹ Федерального закона № 131-ФЗ). За органами местного самоуправления городских округов, в том числе городских округов с внутригородским делением, в соответствии с частью 1¹ статьи 16¹ Федерального закона № 131-ФЗ к началу 2019 года был закреплён перечень из 16 прав; после принятия Федерального закона № 87-ФЗ действие этого перечня распространяется также на органы местного самоуправления муниципальных округов.

К дополнительным (факультативным) полномочиям отнесены:

- 1) создание музеев муниципального образования;
- 2) создание муниципальных образовательных организаций высшего образования;
- 3) участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству;
- 4) создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий;

5) оказание содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации и реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений на территориях муниципального образования;

6) создание муниципальной пожарной охраны;

7) создание условий для развития туризма;

8) оказание поддержки общественным наблюдательным комиссиям, осуществляющим общественный контроль за обеспечением прав человека и содействие лицам, находящимся в местах принудительного содержания;

9) оказание поддержки общественным объединениям инвалидов, а также созданным общероссийскими общественными объединениями инвалидов организациям в соответствии с Федеральным законом от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»¹;

10) осуществление мероприятий, предусмотренных Федеральным законом «О донорстве крови и ее компонентов»;

11) создание условий для организации проведения независимой оценки качества условий оказания услуг организациями в порядке и на условиях, которые установлены федеральными законами, а также применение результатов независимой оценки качества условий оказания услуг организациями при оценке деятельности руководителей подведомственных организаций и осуществление контроля за принятием мер по устранению недостатков, выявленных по результатам независимой оценки качества условий оказания услуг организациями, в соответствии с федеральными законами;

12) предоставление гражданам жилых помещений муниципального жилищного фонда по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования в соответствии с жилищным законодательством;

13) осуществление деятельности по обращению с животными без владельцев, обитающими на территориях муниципального округа, городского округа;

¹ Российская газета. 1995. 2 декабря.

14) осуществление мероприятий в сфере профилактики правонарушений, предусмотренных Федеральным законом от 23 июня 2016 года № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»¹;

15) оказание содействия развитию физической культуры и спорта инвалидов, лиц с ограниченными возможностями здоровья, адаптивной физической культуры и адаптивного спорта;

16) осуществление мероприятий по защите прав потребителей, предусмотренных Законом Российской Федерации от 7 февраля 1992 года № 2300-1 «О защите прав потребителей»²;

17) совершение нотариальных действий, предусмотренных законодательством, в случае отсутствия во входящем в состав территории муниципального округа, городского округа и не являющемся его административным центром населенном пункте нотариуса;

18) оказание содействия в осуществлении нотариусом приема населения в соответствии с графиком приема населения, утвержденным нотариальной палатой субъекта Российской Федерации;

19) предоставление сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, и членам его семьи жилого помещения на период замещения сотрудником указанной должности;

20) осуществление мероприятий по оказанию помощи лицам, находящимся в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения.

§ 4. Делегированные (переданные) полномочия органов местного самоуправления

Частью 2 статьи 132 Конституции Российской Федерации предусматривается возможность наделения органов мест-

¹ Российская газета. 2016. 28 июня.

² Там же. 1996. 16 января.

ного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации отдельными государственными полномочиями при условии передачи муниципалитетам необходимых для осуществления этих полномочий материальных и финансовых средств.

Согласно статье 19 Федерального закона № 131-ФЗ наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (федеральными государственными полномочиями, так и полномочиями субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения) осуществляется путем принятия федерального закона или закона субъекта Российской Федерации, в который должны быть включены положения о методике расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам, а также ряд других обязательных положений.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями является широко распространенной практикой, которая охватывает все 85 субъектов Российской Федерации. При этом адресатами делегированных полномочий в том или ином объеме являются около 96 процентов муниципалитетов, а также все без исключения муниципальные районы, муниципальные и городские округа.

Отдельные государственные полномочия, осуществляемые органами местного самоуправления (далее – делегированные полномочия), подразделяются на три группы:

1) полномочия Российской Федерации, делегированные напрямую органам местного самоуправления;

2) полномочия Российской Федерации, делегированные органам государственной власти субъектов Российской Федерации, а ими – органам местного самоуправления (субделегирование);

3) «собственные» полномочия субъектов Российской Федерации (в том числе в рамках предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации), делегированные органам местного самоуправления.

Федеральным государственным полномочием, делегированным напрямую органам местного самоуправления, является осуществление должностными лицами местного самоуправления воинского учета на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты (первичного воинского учета) в соответствии со статьей 8 Федерального закона от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»¹. Адресатами этого полномочия являются органы местного самоуправления городских и сельских поселений, а также муниципальных и городских округов, в которых нет военных комиссариатов. Кроме того, в городе Москве в осуществлении первичного воинского учета участвовали должностные лица 21 внутригородского муниципального образования, а в Камчатском крае и Чукотской области – должностные лица муниципальных районов с межселенными территориями. При этом органы государственной власти субъектов Российской Федерации транслируют муниципалитетам субвенции, выделяемые на эти цели из федерального бюджета, а в некоторых субъектах Российской Федерации в распределении этих субвенций между поселениями участвуют органы местного самоуправления муниципальных районов.

В общей сложности в 2019 году в осуществлении первичного воинского учета участвовали 17,6 тысячи муниципалитетов, в 2020 году – 17,1 тысячи муниципалитетов в пределах 83 из 85 субъектов Российской Федерации (за исключением городов федерального значения Санкт-Петербурга и Севастополя).

По аналогичной схеме обеспечивается субвенциями из федерального бюджета осуществление органами местного самоуправления полномочий по составлению списков кандидатов в присяжные заседатели раз в 4 года, закрепленное статьей 4 Федерального закона от 20 августа 2004 года № 113-ФЗ «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации»² (далее – Федеральный закон № 113-ФЗ).

¹ Российская газета. 1998. 2 апреля.

² Там же. 2004. 25 августа.

Статья 5¹ Федерального закона № 113-ФЗ позволяет субъектам Российской Федерации – городам федерального значения наделить полномочиями по составлению списков присяжных заседателей исполнительно-распорядительные органы внутригородских муниципальных образований, однако на практике органы государственной власти городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя такой возможностью не пользуются и осуществляют полномочия по формированию списков присяжных заседателей самостоятельно.

Частью 7 статьи 26³ Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹ (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ), а также положениями 14 специальных (отраслевых) федеральных законов предусматривается возможность дальнейшей передачи органам местного самоуправления 28 федеральных государственных полномочий, переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации (субделегирования). К полномочиям, допускающим возможность субделегирования, отнесена государственная регистрация актов гражданского состояния, предоставление некоторых социальных гарантий и компенсаций отдельным группам граждан, а также отдельные полномочия по обеспечению Всероссийской переписи населения и Всероссийской сельскохозяйственной переписи.

В общей сложности в реализации субделегированных полномочий в 2019 финансовом году приняло участие 3,8 тысячи муниципалитетов (17,4 процента муниципалитетов – участников бюджетного процесса), в 2020 финансовом году – 3,1 тысячи муниципалитетов (15,1 процента муниципалитетов – участников бюджетного процесса).

В соответствии с Федеральным законом от 15 ноября 1997 года № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния»²

¹ Российская газета. 1999. 19 октября.

² Там же. 1997. 20 ноября.

предусмотрены три формы организации деятельности по государственной регистрации актов гражданского состояния – создание системы органов записи актов гражданского состояния в субъектах Российской Федерации, возложение соответствующих функций на многофункциональные центры, а также наделение органов местного самоуправления соответствующими полномочиями. В 2019 финансовом году в осуществлении данного полномочия участвовали 2,4 тысячи муниципалитетов, в 2020 финансовом году – 1,6 тысячи муниципалитетов в пределах 40 субъектов Российской Федерации в 2019 году и 39 субъектов Российской Федерации в 2020 году (с 2020 года прекращено наделение муниципалитетов соответствующими полномочиями в Республике Дагестан).

Как правило, адресатами полномочий по регистрации актов гражданского состояния являются органы местного самоуправления муниципальных и городских округов, случаи возложения таких полномочий на поселения имели место лишь в 14 субъектах Российской Федерации. Вместе с тем сохраняется многолетняя тенденция к уменьшению числа муниципалитетов, участвующих в реализации данного полномочия.

Возможность передачи (субделегирования) органам местного самоуправления отдельных полномочий по предоставлению некоторым категориям граждан (имеющим детей, военнослужащим, ветеранам, инвалидам, пострадавшим в результате радиационных катастроф и ядерных испытаний, донорам крови и др.) материальных гарантий и компенсаций (включая обеспечение жилыми помещениями или предоставление выплат на их приобретение, мер поддержки при оплате коммунальных услуг, единовременных и периодических выплат) предусмотрена 11 федеральными законами (Законом Российской Федерации от 15 мая 1991 года № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»¹, Федераль-

¹ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 21, ст. 699.

ным законом от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах»¹, Федеральным законом от 19 мая 1995 года № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»², Федеральным законом от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»³, Федеральным законом от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»⁴ и др.) и реализуется в 39 субъектах Российской Федерации, при этом в осуществлении соответствующих федеральных государственных полномочий участвуют органы местного самоуправления 1,6 тысячи муниципальных образований, что составило 7,4 процента от числа муниципалитетов – участников бюджетного процесса в 2019 бюджетном году и 7,7 процента в 2020 бюджетном году. Значительное распространение получила практика передачи муниципалитетам полномочий по обеспечению жилищных прав военнослужащих (21 субъект Российской Федерации), а также по предоставлению социальных гарантий ветеранам и инвалидам (по 20 субъектов Российской Федерации). В Кемеровской, Курской и Пензенской областях, а также в Ямало-Ненецком автономном округе практикуется делегирование органам местного самоуправления лишь части полномочий, связанных с приемом от граждан и обработкой документов на получение соответствующих пособий и компенсаций, а также с их назначением и доставкой.

В соответствии со статьей 5 Федерального закона от 25 января 2002 года № 8-ФЗ «О Всероссийской переписи населения»⁵ в 56 субъектах Российской Федерации в течение 2019–2020 годов были приняты законы, предусматривающие передачу органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий по материально-техническому обеспечению Всероссийской переписи населения (включая предоставление помещений для работы, транспорта и средств свя-

¹ Российская газета. 2000. 5 января.

² Там же. 1995. 24 мая.

³ Там же. 1995. 2 декабря.

⁴ Там же. 1998. 2 июня.

⁵ Там же. 2002. 29 января.

зи), однако в 2020 году перепись не проводилась из-за неблагоприятной эпидемиологической обстановки, вызванной пандемией COVID-19. Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 108-ФЗ «О Всероссийской сельскохозяйственной переписи»¹ допускается делегирование муниципалитетам аналогичных полномочий при проведении Всероссийской сельскохозяйственной переписи, однако в соответствии с календарем указанной переписи ее проведение в 2019–2020 годах не предполагалось.

В соответствии с пунктом 6 статьи 26³ Федерального закона № 184-ФЗ 94 из 114 «собственных» полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, закрепленных в пункте 2 статьи 26³ Федерального закона № 184-ФЗ, могут в соответствии со статьей 17 Федерального закона № 131-ФЗ и законами субъектов Российской Федерации передаваться для осуществления органам местного самоуправления с передачей им необходимых материальных и финансовых ресурсов. При этом субъекты Российской Федерации не ограничены в определении объема передаваемых полномочий, а также перечня и видовой принадлежности муниципалитетов, органам местного самоуправления которых передаются эти полномочия.

Полномочие, установленное пунктом 64 части 2 статьи 26³ Федерального закона № 184-ФЗ (ведение регистра муниципальных правовых актов), может передаваться муниципальным районам в части сбора от поселений информации, необходимой для его ведения. 19 «собственных» полномочий субъектов Российской Федерации, указанные в подпунктах 1, 2, 4, 6, 13, 22, 23, 32–36, 38–40, 42, 48, 52, 58 части 2 статьи 26³ Федерального закона № 131-ФЗ, не могут передаваться органам местного самоуправления.

В 2019 году в реализации «собственных» полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федера-

¹ Российская газета. 2005. 26 июля.

ции, делегированных органам местного самоуправления, приняли участие 9,6 тысячи муниципальных образований, в 2020 году – 9,5 тысячи муниципальных образований, что составило 44,7 процента муниципалитетов – участников бюджетного процесса в 2019 году и 45,3 процента в 2020 году. Практика наделения органов местного самоуправления такими полномочиями имеется во всех 85 субъектах Российской Федерации.

Практически повсеместное распространение получила практика наделения органов местного самоуправления полномочиями субъектов Российской Федерации в административно-деликтной сфере. Так, 82 из 85 субъектов Российской Федерации (за исключением Республики Калмыкии, Тюменской области и города Москвы) передали органам местного самоуправления полномочия по созданию и организации деятельности административных комиссий, а также определению должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях. В осуществлении этих полномочий приняли участие органы местного самоуправления около 8,7 тысячи муниципальных образований в 2019 году и около 8,4 тысячи муниципальных образований в 2020 году, что составляет 40,4 процента от числа муниципалитетов – участников бюджетных правоотношений, при этом чаще всего административные комиссии создавались в границах муниципальных районов и городских округов.

Более 70 субъектов Российской Федерации передали муниципалитетам те или иные полномочия, связанные с оказанием социальной помощи отдельным категориям граждан (в части, отнесенной к «собственным» полномочиям субъектов Российской Федерации и не обеспеченной субвенциями из федерального бюджета), такие как: выплата на первого ребенка, компенсация части родительской платы, предоставление субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг, дополнительные гарантии детям-сиротам, социальное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов и т. п. В 2019 году в 62 субъектах Российской Федерации на органы местного самоуправления были частично или полностью возложены полномочия субъекта Рос-

сийской Федерации по опеке и попечительству (в 2020 году к ним добавился 63-й субъект Российской Федерации – Приморский край). В 40 субъектах Российской Федерации муниципальным районам переданы полномочия субъектов Российской Федерации по выравниванию бюджетной обеспеченности входящих в их состав поселений (с 2020 года делегирование этих полномочий прекращено в Краснодарском крае и введено в Астраханской области). В ряде субъектов Российской Федерации предусмотрена передача муниципалитетам отдельных полномочий в сферах здравоохранения, образования, отдыха и оздоровления детей, охраны труда, дорожной деятельности, организации транспортного обслуживания населения, тарифного регулирования и в ряде других сфер.

В некоторых федеральных законах за органами местного самоуправления закреплены отдельные полномочия, не соотносимые с вопросами местного значения, но в то же время не переданные органам местного самоуправления в порядке, установленном статьей 17 Федерального закона № 131-ФЗ, и не обеспеченные субвенциями на их осуществление. В качестве примера такого полномочия можно привести установленные Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» обязанности должностных лиц местного самоуправления по предоставлению помещений для проведения голосования, работы избирательных комиссий и хранения избирательной документации, а также технического оборудования, средств связи и транспорта при проведении выборов не только в органы местного самоуправления, но и в органы государственной власти. Стремясь к более последовательному разграничению полномочий между уровнями публичной власти, руководствуясь принципами самостоятельности и финансовой самодостаточности муниципалитетов, законодатель стремится минимизировать объем таких полномочий органов местного самоуправления.

Механизм перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной

власти субъектов Российской Федерации (далее – перераспределение полномочий) введен в законодательство в 2014 году Федеральным законом от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26³ Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"»¹ (далее – Федеральный закон № 136-ФЗ). Перераспределение полномочий осуществляется законами субъектов Российской Федерации в соответствии с пунктом 6¹ статьи 26³ Федерального закона № 184-ФЗ, частью 1² статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ и отраслевыми федеральными законами. При этом указанные федеральные законы не допускают отнесения к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации ряда полномочий органов местного самоуправления, в том числе по вопросам принятия и внесения изменений в устав муниципального образования, управления муниципальной собственностью, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, охраны общественного порядка, изменения границ муниципального образования, установления структуры органов управления, а также ряда других полномочий.

В отличие от делегирования полномочий, сопровождаемого обязательным требованием об обеспечении таких полномочий соответствующими материальными и финансовыми ресурсами, для механизма перераспределения полномочий подобных требований не установлено.

Законы о перераспределении полномочий в 2019 году действовали в 48 субъектах Российской Федерации и охватывали 3,8 тысячи муниципальных образований. В 2020 году такие законы действуют уже в 52 субъектах Российской Федерации и охватывают 4,2 тысячи муниципальных образований. С 2020 года утратили силу ранее действовавшие законы Смо-

¹ Российская газета. 2014. 30 мая.

ленской и Сахалинской областей, предусматривающие перераспределение полномочий, но в то же время новые законы о перераспределении полномочий вступили в силу еще в 6 субъектах Российской Федерации (Республике Башкортостан, Республике Ингушетии, Красноярском крае, Мурманской, Томской и Челябинской областях). При этом общее число законов субъектов Российской Федерации, предусматривающих перераспределение полномочий, составило 84 к началу 2019 года и 96 к началу 2020 года.

Механизм перераспределения полномочий, несмотря на некоторую тенденцию к экспансии, используется субъектами весьма выборочно как по охвату территорий, к которым он применяется, так и по набору изымаемых у муниципалитетов полномочий. Так, в 19 из 48 субъектов Российской Федерации, осуществивших перераспределение полномочия в 2019 году, и в 19 из 52 субъектов Российской Федерации в 2020 году соответствующий правовой режим распространялся лишь на единичные муниципалитеты (как правило, административные центры субъектов Российской Федерации), на ограниченные локации (областной центр и примыкающие к ним муниципалитеты в Удмуртской Республике, Забайкальском крае, Иркутской, Тюменской и Челябинской областях, приграничные районы в Псковской области, 3 расположенных на Курильских островах городских округа в Сахалинской области, зона свободного порта Владивосток в Приморском крае и др.) либо на группы муниципалитетов (например, городские поселения в Республике Татарстан, группы перечисленных в законах муниципальных районов в Красноярском крае, поселений в Хабаровском крае, Вологодской и Новосибирской областях). В некоторых субъектах Российской Федерации (например, в Республике Башкортостан и Ульяновской области) перераспределение одних и тех же полномочий вводилось в разных группах муниципалитетов неодновременно.

Масштабные проекты, предусматривающие перераспределение значительного объема полномочий, относящихся к разным сферам государственного управления, реализованы в

Волгоградской, Липецкой, Московской, Новгородской, Орловской и Тюменской областях, а также в Приморском крае и Ненецком автономном округе. При этом в Московской и Орловской областях, а также в Ненецком автономном округе у всех муниципалитетов одного вида в пределах одного субъекта Российской Федерации изымался один и тот же объем полномочий. В прочих субъектах Российской Федерации применены дифференцированные подходы, учитывающие оценку субъектом Российской Федерации целесообразности объединения ресурсов для эффективного решения отдельных вопросов в ограниченных локациях, а также способности муниципалитетов к самостоятельному осуществлению закрепленных за ними полномочий.

Законами ряда субъектов Российской Федерации частично или полностью перераспределены и отнесены к ведению органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочия в области градостроительства и землепользования (31 субъект Российской Федерации в 2019 году и 30 – в 2020 году), территориального планирования (22 субъекта Российской Федерации в 2019 году и 23 – в 2020 году), электро-, тепло-, газо-, водоснабжения и водоотведения (20 субъектов Российской Федерации в 2019 году и 19 – в 2020 году), наружной рекламы (10 субъектов Российской Федерации в 2019 году и 11 – в 2020 году), транспортного обслуживания населения, перевозок пассажиров и багажа (8 субъектов Российской Федерации), муниципального жилищного контроля и других полномочий в жилищной сфере (6 субъектов Российской Федерации в 2019 году и 5 – в 2020 году), дорожной деятельности (4 субъекта Российской Федерации в 2019 году и 5 – в 2020 году), торговли, общественного питания и бытового обслуживания (3 субъекта Российской Федерации), сферы ритуальных услуг (3 субъекта Российской Федерации).

В нескольких субъектах Российской Федерации имеют место коллизии в связи с одновременным закреплением одних и тех же вопросов местного значения и полномочий (например, по утверждению правил землепользования и застройки

в Воронежской области и документов территориального планирования в Тверской области, по организации водоснабжения и водоотведения в Ставропольском крае, дорожная деятельность в Чувашской Республике) за сельскими поселениями в соответствии со статьей 14 Федерального закона № 131-ФЗ и их перераспределением в пользу субъекта Российской Федерации в соответствии со статьей 17 Федерального закона № 131-ФЗ.

Особо следует отметить нормы перераспределения полномочий органов местного самоуправления по предоставлению земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена. Данное полномочие, не отнесенное к вопросам местного значения, в соответствии со статьей 3³ Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»¹ осуществляется (с оговоренными в законе исключениями) органами местного самоуправления городских поселений и городских округов – в отношении земельных участков, расположенных в границах их территорий, и органами местного самоуправления муниципальных районов – в отношении земельных участков, расположенных в сельских поселениях и на межселенных территориях (сельские поселения с 2016 года этими полномочиями не обладают).

Законы, предусматривающие перераспределение того или иного объема полномочий по предоставлению земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, действовали в 26 субъектах Российской Федерации в 2019 году и действуют в 28 субъектах Российской Федерации в 2020 году. Часть этих законов действует только на территории административных центров субъектов Российской Федерации (Барнаула, Великого Новгорода, Волгограда, Воронежа, Екатеринбурга, Кемерово, Курска, Кызыла, Тулы, Ульяновска, Элисты, Якутска), другая часть – на территории групп муниципалитетов (в Республике Татарстан, Забайкальском крае, Иркутской, Липецкой, Новосибирской, Псковской, Тюменской областях), третья – на всей

¹ Российская газета. 2001. 30 октября.

территории соответствующих субъектов Российской Федерации (Республики Карелии, Удмуртской Республики, Белгородской, Московской и Нижегородской областей, Ненецкого автономного округа, Еврейской автономной области, с 2020 года – также Республики Ингушетии и Мурманской области). В нескольких субъектах Российской Федерации (в Республике Коми, Орловской и Самарской областях) перераспределение данного полномочия произведено лишь в части, касающейся участков, используемых для размещения наружной рекламы.

5,8 тысячи муниципалитетов (39,1 процента от числа муниципалитетов – участников бюджетного процесса) обозначены органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации как участвовавшие в 2019 году в реализации 12 национальных проектов (программ), в том числе опосредованно – путем участия в региональных проектах, направленных на реализацию национальных проектов (программ), определенных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»¹. При этом финансовое обеспечение реализации национальных программ (проектов) на местном уровне муниципалитетов предполагает сочетание как финансирования необходимых мероприятий из местных бюджетов (в той части, в которой цели национальных программ (проектов) соотносятся с вопросами местного значения), так и механизмов софинансирования из бюджетов более высокого уровня. Наибольшая вовлеченность органов местного самоуправления (3,4 тысячи муниципалитетов, или 15,9 процента от числа муниципалитетов – участников бюджетного процесса) отмечена в связи с реализацией национальных национального проекта «Жилье и городская среда», на втором месте – «Образование» (2 тысячи муниципалитетов, или 9,1 процента муниципалитетов – участников бюджетного процесса), на третьем – «Культура» (1,7 тысячи муниципалитетов, или 8,1 процента муниципалитетов – участников бюджетного процесса).

¹ Российская газета. 2018. 9 мая.

ГЛАВА 5. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

§ 1. Понятие экономических основ местного самоуправления

Эффективность решения вопросов местного значения, отнесенных к ведению муниципалитетов, может быть обеспечена только в том случае, если установлена прямая зависимость между объемом решаемых вопросов местного самоуправления и материально-финансовыми ресурсами, направляемыми на решение этих вопросов. Принцип достаточности собственных средств есть неперемнное условие осуществления местного самоуправления, что подтверждается и опытом зарубежных стран, в которых каждый муниципалитет имеет собственность, свои источники доходов в виде местных или четко фиксированной доли общегосударственных налогов. Наличие собственной экономической основы является необходимой предпосылкой сохранения статуса самостоятельности органов местного самоуправления.

В соответствии с частью 1 статьи 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления решают вопросы ведения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью, самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы. Муниципальная собственность согласно части 2 статьи 8 Конституции Российской Федерации признается и защищается равным образом среди других форм собственности и составляет материальную базу местного самоуправления.

Федеральный закон № 131-ФЗ большое внимание уделяет регулированию экономической составляющей местного самоуправления. В Законе содержится отдельная глава, посвященная этим вопросам, которая так и называется «Экономическая основа местного самоуправления» (глава 8). В ней заключены правовые нормы, регулирующие общественные

отношения, связанные с муниципальной собственностью, — владением, пользованием и распоряжением муниципальным имуществом, составлением, утверждением и исполнением местных бюджетов, осуществлением имущественных прав муниципальных образований и некоторые другие вопросы.

Следует отметить, что экономическая основа местного самоуправления также характеризуется комплексным характером регулирования. Она регулируется правовыми нормами различных отраслей права: конституционного, гражданского, финансового, земельного, жилищного и других. При этом экономические основы местного самоуправления предопределены не столько тождественностью частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности, сколько близостью государственной и муниципальной собственности, зависимостью и производностью последней от первой, а также единым публичным характером.

Согласно статье 49 Федерального закона № 131-ФЗ экономическую основу местного самоуправления составляют:

- 1) находящееся в муниципальной собственности имущество;
- 2) средства местных бюджетов;
- 3) имущественные права муниципальных образований.

Таким образом, как институт муниципального права, **экономическая основа местного самоуправления** представляет собой совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, связанные с формированием и управлением муниципальной собственностью, средствами местных бюджетов, а также реализацией имущественных прав муниципальных образований.

Наличие собственной экономической основы дает возможность муниципальным образованиям эффективно использовать принадлежащее им имущество. Муниципальный бюджет должен служить укреплению экономической самостоятельности муниципального образования, активизации его хозяйственной деятельности, позволяет развивать инфраструктуру на подведомственной территории, выявлять и использовать

резервы финансовых ресурсов. Категория имущественных прав муниципальных образований, включенная в понятие экономической основы местного самоуправления Федеральным законом 2003 года, предполагает – в рамках закона – их участие в хозяйственном обороте, выпуск ценных бумаг, привлечение объектов государственной и иных форм собственности для решения задач местного самоуправления¹.

Общие принципы экономических основ местного самоуправления устанавливаются Европейской хартией местного самоуправления (ст. 9):

1) органы местного самоуправления имеют право на обладание достаточным собственными финансовыми средствами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций;

2) финансовые средства органов должны быть соразмерны предоставляемым им конституцией или законом полномочиям;

3) часть финансовых средств органов местного самоуправления должны поступать от местных налогов и сборов, ставки которых органы местного самоуправления вправе устанавливать в пределах, установленных законом;

4) финансовые системы, на которых основываются средства местного самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими;

5) защита более слабых муниципальных образований, для чего вводятся процедуры финансового выравнивания.

Эти принципы получили конкретизацию в национальном законодательстве России, в частности, в Федеральном законе № 131-ФЗ:

1) принцип достаточности ресурсов;

2) принцип использования ресурсов подведомственной органу власти территории;

3) принцип инфраструктурной целостности;

¹ См.: Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С. А. Авакьян. Москва, 2009. С. 267.

4) принцип содействия органов государственной власти развитию экономических основ местного самоуправления.

Реформирование системы местного самоуправления на принципах самоорганизации и самообеспечения предполагает активную работу по расширению муниципальной экономики, поиску новых и диверсификацию имеющихся источников финансирования.

§ 2. Муниципальная собственность: особенности и виды объектов

Согласно части 2 статьи 8 Конституции Российской Федерации: «В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности». Это конституционное положение позволяет заключить, что муниципальная собственность существует на равных основаниях как с частной, так и с государственной и другими формами собственности. Однако они различаются по своей природе: государственная и муниципальная собственность составляют разновидности публичной собственности, частная относится к индивидуальной, личной собственности конкретного лица или объединения лиц. Отличия публичной и частной собственности заключаются не в способах ведения хозяйства, достаточно близких, а в способах присвоения дохода от эксплуатации собственности: при частнохозяйственной деятельности доход имеет частноправовую форму присвоения, то есть поступает, как правило, тому, кто эту деятельность осуществляет, в публичных хозяйствах происходит публично-правовое присвоение дохода: лица, причастные к его образованию, передают доход собственнику – в нашем случае соответствующим местным сообществам.

Как указывалось выше, в соответствии со статьей 49 Федерального закона № 131-ФЗ находящееся в муниципальной собственности имущество является составной частью экономической основы местного самоуправления (ч. 1).

Заметим, что Федеральный закон № 131-ФЗ наряду с понятием «муниципальная собственность» использует понятие «муниципальное имущество». В связи с этим необходимо провести между ними разграничение.

Во-первых, исходя из общего понятийного аппарата Гражданского кодекса Российской Федерации имущество – это конкретные виды материальных объектов, которые могут находиться в той или иной собственности. Одни и те же имущественные объекты могут находиться в разных формах собственности. Следовательно, муниципальное имущество следует считать материальным содержанием муниципальной собственности.

Во-вторых, допустима такая ситуация, когда собственник какого-то имущества передает его в пользование муниципальному образованию, однако не отказывается от своих прав собственника. Муниципальное образование с согласия собственника может пользоваться переданными объектами точно так же, как и муниципальным имуществом. Таким образом, на соответствующий период это имущество имеет режим, во многом сходный с муниципальным имуществом. Такое имущество, переданное каким-либо собственником в пользование муниципального образования (например, от государства вместе с отдельными переданными государственными полномочиями), играет немаловажную роль в экономических отношениях местного самоуправления¹.

Муниципальную собственность как разновидность публичной собственности следует рассматривать как материальную основу реализации функций местного самоуправления и как экономическую базу обеспечения самостоятельных прав населения на управление муниципальным имуществом.

В соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации (ст. 215) муниципальной собственностью считается имущество, принадлежащее на праве собственности город-

¹ См.: Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С. А. Авакьян. Москва, 2009. С. 268.

ским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям. То есть основными признаками муниципальной собственности признаются ее вещный состав и принадлежность к муниципальному образованию. Однако при этом не учитываются содержательная сторона муниципальной собственности, ее социальная природа.

Субъектом права муниципальной собственности являются различные виды муниципальных образований. От имени соответствующего муниципального образования – собственника – его правомочия могут осуществлять те или иные его органы местного самоуправления и должностные лица, а также (по их специальному поручению и от их имени) юридические лица и граждане, что не делает их собственниками данного имущества.

Объектом права муниципальной собственности выступает любое имущество, по составу соответствующее перечню, предусмотренному федеральным законодательством, а по целевому назначению – перечню вопросов местного значения.

Обобщая вышесказанное, следует заключить, что под **муниципальной собственностью** понимаются объекты, находящиеся на территории муниципального образования и за его пределами, самостоятельно созданные органами местного самоуправления для решения вопросов местного значения, переданные муниципальному образованию в результате разграничения государственной собственности, полученные или приобретенные муниципальным образованием иными законными путями.

Основные способы формирования муниципальной собственности:

- формирование бюджета и внебюджетных фондов;
- разграничение государственной собственности на федеральную собственность, собственность субъектов Федерации и муниципальную собственность;
- приобретение в результате заключения гражданско-правовых сделок;
- создание новых объектов.

Органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления вправе передавать муниципальное имущество во временное или в постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти Российской Федерации (органам государственной власти субъекта Российской Федерации) и органам местного самоуправления иных муниципальных образований, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами.

Федеральный закон № 131-ФЗ выделяет несколько видов муниципальных имущественных объектов в зависимости от их целевого назначения. Это имущество, предназначенное:

- 1) для решения вопросов местного значения;
- 2) осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления;
- 3) обеспечения деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования;
- 4) решения вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами и которые не отнесены к вопросам местного значения.

Вместе с тем Федеральный закон 2003 года № 131-ФЗ не разделяет по объектам муниципальное имущество между названными его категориями. Это означает, что любой муниципальный имущественный объект может использоваться по каждому из названных целевых назначений.

До 27 мая 2014 года Федеральный закон № 131-ФЗ делит объекты муниципальной собственности на две группы: 1) имущество, находящееся в собственности поселений;

2) имущество, находящееся в собственности муниципальных районов. Что касается городского округа, в его муниципальной собственности по закону могли быть все виды имущества из обеих групп. Сегодня такого деления не существует, однако принципиально ситуацию по видам объектов муниципальной собственности это не изменило.

Итак, в *собственности муниципальных образований могут находиться*:

- имущество, предназначенное для электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом, для освещения улиц населенных пунктов поселения;
- автомобильные дороги местного значения;
- имущество, предназначенное для организации охраны общественного порядка;
- жилищный фонд;
- пассажирский транспорт и другое имущество, предназначенные для транспортного обслуживания населения;
- имущество, предназначенное для предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения;
- имущество, предназначенное для обеспечения первичных мер пожарной безопасности;
- имущество библиотек;
- имущество, предназначенное для организации досуга и обеспечения жителей услугами организаций культуры;
- объекты культурного наследия (памятники истории и культуры);
- имущество, предназначенное для развития физической культуры и массового спорта;
- имущество, предназначенное для предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на территории муниципального образования;
- имущество, предназначенное для организации охраны общественного порядка на территории муниципального образования;

- имущество, предназначенное для организации благоустройства и озеленения территории муниципального образования;

- имущество, предназначенное для сбора и вывоза бытовых отходов и мусора, для утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;

- архивные фонды;

- имущество, включая земельные участки, предназначенные для организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения;

- имущество, предназначенное для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, иной официальной информации;

- земельные участки, отнесенные к муниципальной собственности в соответствии с федеральными законами;

- пруды, обводненные карьеры и др.

Однако муниципальные образования не могут иметь в собственности никакого иного имущества, если оно не предназначено для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения. Согласно части 5 статьи 50 такое имущество подлежит репрофилированию (изменению целевого назначения имущества) либо отчуждению. Порядок и сроки отчуждения такого имущества устанавливаются федеральным законом.

Н. А. Лыскова в своем диссертационном исследовании «Условия функционирования и особенности социально-экономического развития муниципальных образований» (Волгоград, 2011) приводит следующую классификацию объектов муниципальной собственности (см. таблицу 7):

Классификация объектов муниципальной собственности

Критерии классификации	Виды объектов муниципальной собственности
Видовой состав	<ul style="list-style-type: none"> – материальные (движимые и недвижимые, в том числе права на недвижимые объекты); – нематериальные (интеллектуальная собственность)
Функциональное назначение	<ul style="list-style-type: none"> – для осуществления хозяйственной деятельности; – объекты социальной сферы и жилищно-коммунального хозяйства; – транспорт и связь; – торговля, бытовое обслуживание, строительство; – для обеспечения выполнения управленческих и иных нехозяйственных функций; – земельные ресурсы
Режим функционирования	<ul style="list-style-type: none"> – переданные на праве хозяйственного ведения унитарным муниципальным предприятиям; – переданные на праве оперативного управления муниципальным учреждениям; – находящиеся в безвозмездном пользовании
Форма выражения объектов	<ul style="list-style-type: none"> – стоимостная; – вещественная
Степень доходности	<ul style="list-style-type: none"> – доходобразующие; – самофинансируемые; – бюджетобременительные (доходопоглощающие)

Происхождение	– естественные или природные; – искусственные, то есть созданные человеком
Степень готовности к эксплуатации	– готовые к использованию; – предназначенные для реконструкции и капитального ремонта; – не завершённые строительством



«Многие построенные десятилетия назад жилые дома, школы, детские сады, библиотеки зачастую действительно не соответствуют современным требованиям. Однако нужно понимать, что эти проблемы копилась давно, и одним щелчком никто, никакая муниципальная власть, их не решит. Нужна системная работа. В большинстве случаев местная власть просто не может одновременно, одномоментно привести объекты социальной и инженерной инфраструктуры в соответствие со всеми установленными нормативами. Этот фактор обязательно должен учитываться при проверках. Формальный подход, который нередко ориентирован на количественные показатели и применение штрафных санкций, здесь неэффективен и, главное, не приводит к повышению качества муниципальных услуг. Это, конечно, не значит, что все мы и муниципальные руководители не должны думать над тем, как решать стоящие перед нами задачи, но контрольно-надзорные органы, конечно же, должны исходить всегда из реалий».

В. В. Путин¹

¹ Президент России провел заседание Совета по развитию местного самоуправления (Москва, Кремль, 31 января 2013 г.) URL: <http://www.kremlin.ru/news/17397> (дата обращения: 12.09.2022).

Согласно части 3 статьи 215 Гражданского кодекса Российской Федерации имущество, являющееся объектом муниципальной собственности, подразделяется:

1) на имущество, закрепленное за муниципальными унитарными предприятиями и учреждениями на праве хозяйственного ведения и праве оперативного управления. Муниципальные предприятия имеют общую цель деятельности – предоставление населению жизненно необходимых материальных и духовных благ, которые взаимосвязаны в процессе функционирования;

2) имущество муниципальной казны, к которой относятся средства местного бюджета и иное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями.

Таким образом, муниципальная собственность включает в себя широкую сеть объектов как хозяйственного, так и социально-бытового назначения, локализованную в рамках муниципального образования. От уровня развития муниципальной собственности, а также эффективности использования ее составляющих во многом зависит качество жизни населения.

§ 3. Основы муниципального бюджетного процесса

Основным нормативным правовым актом, устанавливающим основы организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, является Бюджетный кодекс Российской Федерации № 145-ФЗ от 31 июля 1998 года¹. В соответствии с ним *бюджетный процесс* – регламентируемая законодательством Российской Федерации деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполне-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31, ст. 3823.

нию бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности (ст. 6).

Формирование, утверждение, исполнение местного бюджета и контроль за его исполнением осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно с соблюдением требований, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации и Федеральным законом № 131-ФЗ, а также принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации.

Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет (местный бюджет). Бюджет муниципального района и свод бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района, составляют консолидированный бюджет муниципального района. В качестве составной части бюджетов поселений могут быть предусмотрены сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, не являющихся поселениями. Порядок разработки, утверждения и исполнения указанных смет определяется органами местного самоуправления соответствующих поселений самостоятельно.

Органы местного самоуправления обеспечивают сбалансированность местных бюджетов и соблюдение установленных федеральными законами требований к регулированию бюджетных правоотношений, осуществлению бюджетного процесса, размерам дефицита местных бюджетов, уровню и составу муниципального долга, исполнению бюджетных и долговых обязательств муниципальных образований.

К бюджетным полномочиям муниципальных образований относятся:

- установление порядка, а также составление и рассмотрение проекта местного бюджета, утверждение и исполнение местного бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении местного бюджета;

- установление и исполнение расходных обязательств муниципального образования;

– определение порядка предоставления межбюджетных трансфертов из местных бюджетов, предоставление межбюджетных трансфертов из местных бюджетов;

– осуществление муниципальных заимствований, предоставление муниципальных гарантий, предоставление бюджетных кредитов, управление муниципальным долгом и управление муниципальными активами;

– иные бюджетные полномочия, отнесенные Бюджетным кодексом Российской Федерации к бюджетным полномочиям органов местного самоуправления.

Бюджетный процесс делится на *три основные стадии*:

1) организация бюджетного процесса и составление проекта бюджета. Решение о начале работы по составлению проекта бюджета принимает исполнительный орган муниципального образования за 6 месяцев до начала следующего финансового года. На основании этого решения финансовый орган организует разработку проекта местного бюджета. Для этого он собирает предложения от всех служб хозяйственной и бюджетной сферы по основным показателям местного бюджета, согласовывает их и составляет проект бюджета по доходам и расходам.

В местных бюджетах отдельно предусматриваются доходы, направляемые на осуществление полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, и субвенции, предоставленные для обеспечения осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также осуществляемые за счет указанных доходов и субвенций соответствующие расходы местных бюджетов;

2) рассмотрение и утверждение бюджета. Финансовый орган представляет разработанный проект бюджета исполнительному органу муниципального образования. Исполнительный орган проводит согласование показателей статей бюджета с отраслевыми хозяйственными и бюджетными организациями, а затем обсуждает проект бюджета на своем заседании.

После рассмотрения проекта бюджета исполнительным органом муниципального образования проект бюджета направляется на рассмотрение представителю органу муниципального образования;

3) исполнение бюджета. Бюджет муниципального образования исполняется на основе принципа единства кассы, предусматривающего зачисление всех поступающих доходов на единый бюджетный счет, а также направление предусмотренных расходов с единого бюджетного счета. Исполнительный орган организует исполнение бюджета в соответствии с бюджетной классификацией на основе росписи бюджетных расходов, составляемой согласно объему и срокам финансирования расходов, – утвержденных нормативным правовым актом о бюджете на очередной финансовый год.

Отчет об исполнении бюджета готовит орган, исполняющий бюджет, на основании отчетов главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств. Отчет об исполнении бюджета представляется в представительный орган муниципального образования в форме проекта решения вместе с необходимыми документами и материалами.

Проект местного бюджета, решение об утверждении местного бюджета, годовой отчет о его исполнении, ежеквартальные сведения о ходе исполнения местного бюджета и о численности муниципальных служащих органов местного самоуправления, работников муниципальных учреждений с указанием фактических затрат на их денежное содержание подлежат официальному опубликованию. Органы местного самоуправления поселения обеспечивают жителям поселения возможность ознакомиться с указанными документами и сведениями в случае невозможности их опубликования.

Неисполнение либо ненадлежащее исполнение порядка составления и рассмотрения проекта местного бюджета, утверждения бюджета, исполнения и контроля за исполнением бюджета признается нарушением бюджетного законодательства, которое влечет применение к нарушителю мер принуждения. Право применять меры принуждения имеют руководи-

тель органа, исполняющего местный бюджет. К нарушителям бюджетного законодательства могут быть применены следующие *меры*: блокировка расходов; изъятие бюджетных средств; приостановление операций по счетам в кредитных организациях; наложение штрафа; начисление пени и иные меры, установленные законодательством.

В решении вопросов местных финансов важное значение имеет содействие органов государственной власти. Они обязаны регулировать отношения между бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами, а также между федеральным бюджетом и местными бюджетами в рамках федеральных программ. Кроме этого они участвуют в решении местных задач через целевые федеральные и региональные программы, распределяют средства, выделяемые для их финансирования, контролируют эффективное и целевое использование этих средств муниципальными образованиями. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют организационно-методическое руководство, в рамках которого они оказывают помощь органам местного самоуправления в работе по составлению и исполнению местных бюджетов, формированию муниципальных внебюджетных фондов, а также разрабатывают минимальные государственные социальные стандарты, устанавливают социальные и финансовые нормы. Государство осуществляет контроль за соблюдением органами местного самоуправления налогового и бюджетного законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

§ 4. Доходы местных бюджетов

В соответствии со статьей 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации *местный бюджет* – это форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций местного самоуправления.

Местный бюджет имеет доходную и расходные части. *Доходы бюджета* – поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита бюджета. *Расходы бюджета* – выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита бюджета.

Превышение расходов бюджета над его доходами называется *дефицитом бюджета*, а превышение доходов бюджета над его расходами – *профицитом бюджета*.



«Все мы знаем о самой главной проблеме в этой связи – о недостаточности бюджетной обеспеченности местного самоуправления. Этот вопрос окончательно пока не решен. Хотя отмечу, что за период с 2006 по 2012 год доходы местных бюджетов удвоились, рост – с 1,5 до почти 3 триллионов рублей.»

Дальнейшее укрепление экономической, финансовой базы муниципалитетов, их бюджетной самостоятельности – один из приоритетов государственной политики в сфере развития муниципалитетов. Правительством уже принят ряд решений. И такая работа будет продолжена. Будем последовательно двигаться по этому пути».

В. В. Путин¹

Доходы местных бюджетов формируются в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством. Они включают:

1) *налоговые доходы*. К ним относятся доходы от предусмотренных законодательством России о налогах и сборах феде-

¹ Президент России провел заседание Совета по развитию местного самоуправления (Москва, Кремль, 31 января 2013 г.) URL: <http://www.kremlin.ru/news/17397> (дата обращения: 12.09.2022).

ральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и местных налогов, а также пеней и штрафов по ним;

2) *неналоговые доходы*. К ним относятся:

– доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, за исключением имущества бюджетных и автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных;

– доходы от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале, государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней), находящегося в государственной или муниципальной собственности, за исключением имущества бюджетных и автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных;

– доходы от платных услуг, оказываемых казенными учреждениями;

– средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия;

– средства самообложения граждан;

– иные неналоговые доходы.

3) *безвозмездные поступления*. К ним относятся:

– дотации из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

– субсидии из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (межбюджетные субсидии);

– субвенции из федерального бюджета и (или) из бюджетов субъектов Российской Федерации;

– иные межбюджетные трансферты из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

– безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования.

Итак, в доходы местных бюджетов зачисляются *субвенции*, предоставляемые на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Субвенции распределяются пропорционально численности населения (отдельных групп населения) или потребителей соответствующих бюджетных услуг муниципального образования с учетом объективных условий, влияющих на стоимость этих бюджетных услуг (объем выплат), и утверждаются на очередной финансовый год по каждому муниципальному образованию и виду субвенции.

Местные бюджеты могут получать *субсидии*, которые представляют собой бюджетные средства, предоставляемые местному бюджету на условиях долевого финансирования целевых расходов. В целях предоставления местным бюджетам субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ и проектов развития общественной инфраструктуры муниципальных образований в составе расходов бюджета субъекта Российской Федерации может быть образован *фонд муниципального развития*.

В целях выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований, в других случаях, предусмотренных бюджетным законодательством Российской Федерации, местным бюджетам предоставляются *дотации* – межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования

Субвенции, субсидии и дотации относятся к формам *межбюджетных трансфертов*, под которыми понимаются средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации.

К собственным доходам местных бюджетов относятся:

- 1) средства самообложения граждан;
- 2) доходы от местных налогов и сборов;
- 3) доходы от региональных налогов и сборов;
- 4) доходы от федеральных налогов и сборов;
- 5) безвозмездные поступления из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, субсидии и иные межбюджетные трансферты и другие безвозмездные поступления;
- 6) доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности;
- 7) часть прибыли муниципальных предприятий, остающейся после уплаты налогов и сборов и осуществления иных обязательных платежей, в размерах, устанавливаемых нормативными правовыми актами представительных органов муниципального образования, и часть доходов от оказания органами местного самоуправления и казенными муниципальными учреждениями платных услуг, остающаяся после уплаты налогов и сборов;
- 8) штрафы, установление которых в соответствии с федеральным законом отнесено к компетенции органов местного самоуправления;
- 9) добровольные пожертвования;
- 10) иные поступления в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и решениями органов местного самоуправления (ст. 55 Федерального закона № 131-ФЗ).

Состав собственных доходов местных бюджетов может быть изменен федеральным законом только в случае изменения перечня вопросов местного значения и (или) изменения системы налогов и сборов Российской Федерации.

Муниципальные образования вправе привлекать заемные средства. «Под *муниципальными заимствованиями* понимаются муниципальные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени муниципального образования, и

кредиты, привлекаемые в соответствии с положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации в местный бюджет от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и от кредитных организаций, по которым возникают муниципальные долговые обязательства»¹.

Право осуществления муниципальных заимствований от имени муниципального образования в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и уставом муниципального образования принадлежит местной администрации.

К долговым обязательствам муниципального образования относится и *муниципальная гарантия* – это вид долгового обязательства, в силу которого муниципальное образование (гарант) обязано при наступлении предусмотренного в гарантии события (гарантийного случая) уплатить лицу, в пользу которого предоставлена гарантия (бенефициару), по его письменному требованию определенную в обязательстве денежную сумму за счет средств соответствующего бюджета в соответствии с условиями даваемого гарантом обязательства отвечать за исполнение третьим лицом (принципалом) его обязательств перед бенефициаром.

В результате долговых обязательств возникает *муниципальный долг*.



«Уровень покрытия расходов местных бюджетов за счет собственных источников по-прежнему остается невысоким и составляет примерно 40 процентов. Он существенно ниже, чем собственные доходы субъектов Российской Федерации, они покрываются собственными доходами примерно на 85,9 процента. В некоторых случаях для удовлетворения всех требований контрольно-надзорных органов необходимо изыскать суммы, превышающие доходы муници-

¹ Муниципальное право: учебник для бакалавров / отв. ред. В. И. Фадеев. Москва, 2013. С. 191.

пального бюджета. Зачастую к органам местного самоуправления применяются чрезвычайные и чрезмерно жесткие штрафные санкции, которые из-за дефицита бюджетов только ухудшают ситуацию.

Например, Пряжинский район Республики Карелия, где проживает 17 тысяч человек. В 2011 году и в начале 2012 года проверяли этот муниципальный район 50 раз. Сумма наложенных штрафов составила свыше 200 тысяч рублей, а средства, необходимые на устранение недостатков по итогам выявленных проверок и по предписаниям, превышают 102 миллиона рублей. При этом бюджет района всего 111 миллионов».

В. В. Путин¹



«Наша общая задача – найти баланс между объемами полномочий и объемами ресурсов муниципалитетов. Но мне иногда кажется, что работа по поиску этого баланса будет бесконечной, потому что мы всегда занимаемся перераспределением то полномочий, то финансовых ресурсов. И до сих пор, к сожалению, должен это констатировать, оптимального решения все-таки не найдено. Но это как раз та сфера, о которой мы должны думать постоянно».

В. В. Путин²

¹ Президент России провел заседание Совета по развитию местного самоуправления (Москва, Кремль, 31 января 2013 г.) URL: <http://www.kremlin.ru/news/17397> (дата обращения: 22.09.2022).

² Президент России провел встречу с участниками Всероссийского съезда муниципальных образований (Москва, Кремль, 8 ноября 2013 г.) URL: <http://www.kremlin.ru/news/19585> (дата обращения: 22.09.2022).

В настоящее время средства самообложения граждан являются одним из самостоятельных источников собственных доходов местных бюджетов. Возможность введения данных платежей предусматривается статьей 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации, пунктом 1 части 1 статьи 55 и статьей 56 Федерального закона № 131-ФЗ.

В современных условиях подавляющее большинство муниципальных образований имеют незначительный доходный потенциал и низкий уровень социально-экономического развития. В связи с этим в целях расширения перечня собственных доходов местных бюджетов федеральным законодателем была предусмотрена возможность вводить средства самообложения граждан. Предполагалось, что предоставление возможности устанавливать данные платежи на территории муниципальных образований позволит хоть как-то увеличить доходную базу местных бюджетов.

Согласно статье 56 Федерального закона № 131-ФЗ под *средствами самообложения граждан* понимаются разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения.

Размер платежей в порядке самообложения граждан устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования, за исключением отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30% от общего числа жителей муниципального образования и для которых размер платежей может быть уменьшен.

Участие населения в решении вопросов местного значения с использованием механизма самообложения, предполагающего сбор средств граждан для решения конкретных вопросов местного значения, в 2019 году применялся в 2,8 тысячи муниципалитетов в пределах 35 субъектов Российской Федерации (с наибольшим охватом в Республике Татарстан, Кировской области и Пермском крае).

§ 5. Местные налоги и сборы: понятие и виды

В соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации¹ под **налогом** понимается обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований. Под **сбором** понимается обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в отношении плательщиков сборов государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и должностными лицами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий) (ст. 8).

В Российской Федерации *местные налоги* устанавливаются Налоговым кодексом Российской Федерации и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований о налогах и обязательны к уплате на территориях соответствующих муниципальных образований. Не могут устанавливаться местные налоги, не предусмотренные Налоговым кодексом Российской Федерации.

К местным налогам относятся:

- 1) земельный налог;
- 2) налог на имущество физических лиц;
- 3) торговый сбор².

Земельный налог, налог на доходы физических лиц и торговый сбор устанавливаются Налоговым кодексом Россий-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31, ст. 3824.

² Данный пункт был введен 29 ноября 2014 года Федеральным законом № 382-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 48, ст. 6663.

ской Федерации и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований, вводятся в действие и прекращают действовать в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований и обязательны к уплате на территориях этих муниципальных образований.

В городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе данные налоги устанавливаются Налоговым кодексом Российской Федерации и законами указанных субъектов Российской Федерации, вводятся в действие и прекращают действовать в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации и законами указанных субъектов Российской Федерации и обязательны к уплате на территориях указанных субъектов Российской Федерации (ст. 387, ст. 399 и ст. 410 Налогового кодекса Российской Федерации).

Устанавливая земельный налог, налог на доходы физических лиц, торговый сбор, представительные органы муниципальных образований (законодательные (представительные) органы государственной власти городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя) определяют налоговые ставки в пределах, установленных Налоговым кодексом Российской Федерации, могут также устанавливаться налоговые льготы, основания и порядок их применения, включая установление величины налогового вычета для отдельных категорий налогоплательщиков.

В бюджеты поселений, муниципальных районов и городских округов зачисляются 100% налоговых доходов от местных налогов. Для налоговых доходов от федеральных налогов и сборов есть расхождения как по виду налога, так и по нормативу (см. таблицу 8).

Таблица 8

**Зачисление федеральных налогов в бюджеты
муниципальных образований**

Разновидности федеральных налогов и сборов	Зачисляется в бюджеты поселений	Зачисляются в бюджеты муниципальных образований	Зачисляются в бюджеты городских округов
Налог на доходы физических лиц	По нормативу 10 %	По нормативу 10 %	По нормативу 20 %
Налог на доходы физических лиц, взимаемый на межселенных территориях		По нормативу 20 %	
Единый сельскохозяйственный налог	По нормативу 50 %	По нормативу 50 %	По нормативу 100 %
Единый сельскохозяйственный налог, взимаемый на межселенных территориях		По нормативу 100 %	
Государственная пошлина за совершение нотариальных действий должностными лицами органов местного самоуправления поселения	По нормативу 100 %		
Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности		По нормативу 100 %	По нормативу 100 %
Налог, взимаемый в связи с применением патентной системы налогообложения		По нормативу 100 %	По нормативу 100 %

В бюджеты муниципальных районов подлежат зачислению налоговые доходы от следующих федеральных сборов:

– по делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции, мировыми судьями (за исключением Верховного Суда Российской Федерации);

– за государственную регистрацию транспортных средств, за временную регистрацию ранее зарегистрированных транспортных средств по месту их пребывания;

– за выдачу разрешения на установку рекламной конструкции;

– за выдачу органом местного самоуправления муниципального района специального разрешения на движение по автомобильной дороге транспортного средства, осуществляющего перевозки опасных, тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов и некоторые иные.

В бюджеты городских округов и муниципальных районов, городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя подлежит зачислению государственная пошлина за предоставление лицензий на розничную продажу алкогольной продукции, выдаваемых органами местного самоуправления, по нормативу 100 %.

§ 6. Основные направления расходов местных бюджетов

В соответствии со статьей 53 Федерального закона № 131-ФЗ расходы местных бюджетов осуществляются в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Статья 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации установила, что *расходные обязательства муниципального образования возникают в результате:*

– принятия муниципальных правовых актов по вопросам местного значения и иным вопросам, которые в соответствии с федеральными законами вправе решать органы местного самоуправления, а также заключения муниципальным

образованием (от имени муниципального образования) договоров (соглашений) по данным вопросам;

– принятия муниципальных правовых актов при осуществлении органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий;

– заключения от имени муниципального образования договоров (соглашений) муниципальными казенными учреждениями.

Расходные обязательства муниципального образования устанавливаются органами местного самоуправления самостоятельно и исполняются за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита соответствующего местного бюджета.

Органы местного самоуправления ведут реестры расходных обязательств муниципальных образований в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации в порядке, установленном местной администрацией.

Бюджетные расходы в зависимости от их экономического содержания делятся на текущие расходы и капитальные расходы.

Капитальные расходы бюджетов представляют собой часть расходов бюджетов, обеспечивающую инновационную и инвестиционную деятельность, расходы на проведение капитального ремонта и иные расходы, связанные с расширенным воспроизводством, расходы, при осуществлении которых создается или увеличивается имущество, находящееся в собственности муниципальных образований и т. п. В составе капитальных расходов бюджетов может формироваться бюджет развития.

К текущим расходам бюджетов относятся расходы, обеспечивающие текущее функционирование органов местного самоуправления, бюджетных учреждений, оказание поддержки другим бюджетам и отдельным отраслям экономики в форме дотаций, субсидий и субвенций на текущее функционирование, а также другие расходы бюджетов, не включаемые в капитальные расходы в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации.

Из местных бюджетов финансируются следующие функциональные виды расходов:

- содержание органов местного самоуправления;
- формирование муниципальной собственности и управление ею;
- организация, содержание и развитие учреждений образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, средств массовой информации, других учреждений, находящихся в муниципальной собственности или в ведении органов местного самоуправления;
- содержание муниципальных органов охраны общественного порядка;
- организация, содержание и развитие муниципально-жилищно-коммунального хозяйства;
- муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения;
- благоустройство и озеленение территорий муниципальных образований;
- организация утилизации и переработки бытовых отходов;
- организация транспортного обслуживания населения и учреждений, находящихся в муниципальной собственности или в ведении органов местного самоуправления;
- содержание мест захоронения, находящихся в ведении муниципальных органов;
- обеспечение противопожарной безопасности;
- охрана окружающей природной среды на территориях муниципальных образований;
- реализация целевых программ, принимаемых органами местного самоуправления;
- обслуживание и погашение муниципального долга;
- целевое дотирование населения;
- содержание муниципальных архивов;
- проведение муниципальных выборов и местных референдумов;

– финансирование реализации иных решений органов местного самоуправления и прочие расходы, отнесенные к вопросам местного значения, определяемые представительными органами местного самоуправления.

Органы местного самоуправления самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений, устанавливают муниципальные минимальные социальные стандарты и другие нормативы расходов местных бюджетов на решение вопросов местного значения.

Органы местного самоуправления не вправе устанавливать и исполнять расходные обязательства, связанные с решением вопросов, отнесенных к компетенции органов государственной власти. Порядок осуществления расходов местных бюджетов на осуществление отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, устанавливается соответственно федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сегодня российское местное самоуправление находится на важном рубеже. Все положения Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вступили в силу в полном объеме. Местное самоуправление сформировано во всех субъектах Российской Федерации. В настоящее время идет активная работа по диагностированию несовершенств, недостатков, пробелов и изъянов в сложившейся в России модели местного самоуправления, многие из которых носят противоречивый характер, и потребуется время, чтобы дать им объективную научную оценку.

Как следует из доклада по результатам исследования состояния местного самоуправления, в 2008 году, «важнейшей институциональной проблемой формирования местного самоуправления в современной России является то, что оно пока так и не обрело в полной мере своего потенциально главного субъекта, ключевого игрока – сообщество граждан, проживающих на конкретной территории. Дефицит активности снизу единодушно признают как сами граждане, так и работники муниципальных органов»¹. Представляется, что спустя 10 лет, этот вывод все еще является справедливым.

Становление местного самоуправления как особой формы (института) народовластия является важным элементом общественного процесса демократизации и построения в России гражданского общества.

Формируемые в результате изучения муниципального права образовательные результаты должны соответствовать высокой цели современного юридического образования – подготовке выпускника с активной гражданской позицией, высоким уровнем правосознания и правовой культуры, способного

¹ Российское местное самоуправление: нынешнее состояние и пути развития. Сводный доклад по результатам полевых исследований июнь–декабрь 2008 г. / под общ. ред. И. Ю. Юргенса. Москва, 2009. С. 5.

к практическому применению полученного им знания, самообразованию и самосовершенствованию.

Авторы учебника надеются, что предпринятая ими попытка системно изложить основы современного муниципального права поможет обучающимся не только понять организацию местного самоуправления в современной России, территориальные, правовые, организационные, функциональные, экономические основы местного самоуправления, изучить иные вопросы, связанные с осуществлением местного самоуправления, но и покажет возможности прикладного применения полученных знаний для обеспечения прав и свобод человека и гражданина, эффективного решения вопросов местного самоуправления, отстаивания интересов местного населения в общей системе публичного управления, противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и обеспечения общественной безопасности.

**Населенные пункты в Российской Федерации
(по данным Всероссийской переписи населения 2002 г.)**

Виды населенных пунктов	Группировки населенных пунктов	Число жителей в них	Число населенных пунктов
Городские населенные пункты	Города	до 50 тыс. человек	768
		50–99,9 тыс. человек	163
		100–249,9 тыс. человек	92
		250–499,9 тыс. человек	42
		500–999,9 тыс. человек	22
		1 млн и более человек	12
	Поселки городского типа		1 842
ВСЕГО			2 940
Сельские населенные пункты	Без населения		13 086
	С населением	10 и менее человек	34 003
		11–50 человек	38 073
		51–100 человек	14 901
		101–500 человек	36 308
		501–1000 человек	10 836
		1001–3000 человек	6402
	3001 и более человек	1680	
ВСЕГО			155 289
Общее количество населенных пунктов			158 229
в том числе с населением			145 143

**Населенные пункты в Российской Федерации
(по данным Всероссийской переписи населения 2002 г.)**

	Районы	Го- ро- да	Город- ские районы (округа)	Поселки город- ского типа	Сель- ские адми- ни- стра- ции	Сель- ские насе- ленные пунк- ты
Российская Федерация	1866	1098	330	1842	24 464	155 289
Централь- ный феде- ральный округ	423	305	68	446	6136	60 354
Северо- Западный федеральный округ	155	146	38	176	1769	29 810
Южный федеральный округ	256	135	51	132	3127	9639
Приволж- ский феде- ральный округ	448	196	77	387	6996	35 023
Уральский федеральный округ	116	114	25	174	1537	5892
Сибирский федеральный округ	325	132	59	291	3 628	11 792
Дальнево- сточный федеральный округ	143	70	12	236	1 271	2 779

**Муниципальные образования в Российской Федерации
(по данным Всероссийской переписи населения 2010 г.)**

	Муниципальные образования				Межселенные территории
	городские округа	муниципальные районы	в них		
			городские поселения	сельские поселения	
Российская Федерация	516	1825	1 734	19 126	79
Центральный федеральный округ	107	416	502	3 897	–
Северо-Западный федеральный округ	40	159	224	1 171	1
Южный федеральный округ	30	144	95	1 475	3
Северо-Кавказский федеральный округ	32	114	41	1 528	–
Приволжский федеральный округ	71	455	368	5 420	11
Уральский федеральный округ	110	93	78	1 070	15
Сибирский федеральный округ	77	320	258	3 511	29

Дальневосточный федеральный округ	49	124	168	1 054	20
-----------------------------------	----	-----	-----	-------	----

Число внутригородских территорий города федерального значения: г. Москва – 125; г. Санкт-Петербург – 111.

Численность населения, проживающего в различных видах муниципальных образований в Российской Федерации (по данным Всероссийской переписи населения 2010 г.)

	Муниципальные образования			
	городские округа	муниципальные районы	в них	
			городские поселения	сельские поселения
Количество муниципальных образований	516	1825	1734	19 126
Численность всего населения в них	67 883 758	58 589 711	23 844 285	34 728 744
<i>мужчины</i>	30 958 749	27 594 290	11 009 847	16 575 612
<i>женщины</i>	36 925 009	30 995 421	12 834 438	181 53 132

**Динамика численности
городского и сельского населения в Российской Федерации
(по данным Всероссийской переписи населения 2002 г. и 2010 г.)**

	мужчины и женщины		мужчины		женщины		В общей численности населения, процентов			
							мужчины		женщины	
	2002	2010	2002	2010	2002	2010	2002	2010	2002	2010
Сельское население	Российская Федерация									
38 737 682	106 429 049	145 166 731	67 605 133	77 561 598	46,6	53,4	47,6	46,2	52,4	53,8
37 542 763	105 313 773	142 856 536	66 046 579	76 809 957	46,2	53,8	47,8	45,7	52,4	53,8
18 455 623	49 149 510	67 605 133	57 279 539	77 561 598	46,2	53,8	47,6	46,2	52,4	53,8
17 929 033	48 117 546	66 046 579	48 117 546	57 196 227	46,2	53,8	47,8	45,7	52,4	53,8
20 282 059	57 279 539	77 561 598	57 279 539	77 561 598	46,2	53,8	47,6	46,2	52,4	53,8
19 613 730	57 196 227	76 809 957	57 196 227	76 809 957	46,2	53,8	47,8	45,7	52,4	53,8
47,6	46,2	46,6	47,6	46,6	46,2	53,4	47,6	46,2	52,4	53,8
47,8	45,7	46,2	47,8	45,7	46,2	53,8	47,8	45,7	52,4	53,8
52,4	53,8	53,4	52,4	53,8	52,4	53,8	52,4	53,8	52,4	53,8
52,2	54,3	53,8	52,2	54,3	52,2	54,3	52,2	54,3	52,2	54,3

**Численность городского и сельского населения
Российской Федерации на 1 января 2022 года (чел.)**

Все население Российской Федерации	Городское население	Сельское население
145 557 576	108 896 374	36 661 202

**Динамика численности населения городов
в Нижегородской области
(на 1 января 2017 года и на 1 января 2022 года)**

Наименование города	Человек на 01.01.2017	Человек на 01.01.2022	Динамика + / -
г. Нижний Новгород	1 261 666	1 233 949	- 27 717
г. Дзержинск	231 797	225 474	- 3005
г. Арзамас	104 547	102 664	- 1883
г. Саров	95 065	96 099	+ 1 034
г. Бор	78 385	76 297	- 2088
г. Кстово	67 723	66 464	- 1259
г. Павлово	58 163	55 359	-
г. Выкса	53 406	52 531	-
г. Балахна	49 364	47 216	-
г. Заволжье	38 527	36 863	- 1664
г. Богородск	34388	32 746	- 1642
г. Кулебаки	32 943	31 077	-
г. Городец	30 493	29 103	-
г. Семенов	24 536	23 673	-
г. Лысково	21 293	20 563	- 730
г. Сергач	20 416	19 657	- 759
г. Шахунья	20 183	19 529	-
г. Навашино	15 051	14 194	-
г. Лукоянов	14 136	13 419	-
г. Первомайск	13 626	13 011	-
г. Урень	12 385	12 244	-
г. Чкаловск	11 569	11 107	-

г. Ворсма	10 589	10 034	–
г. Володарск	10 021	9 792	–
г. Перевоз	8 928	8 511	–
г. Ветлуга	8 501	8 136	– 365
г. Княгинино	7 062	6 559	– 503
г. Горбатов	1 982	1 775	–

**Динамика численности населения
поселков городского типа в Нижегородской области
(на 1 января 2017 года и на 1 января 2022 года)**

Наименование поселка городского типа	Человек на 01.01.2017	Человек на 01.01.2022	Динамика + / –
пгт Шатки	8 796	8 442	– 356
пгт Ардатов	8 777	8 435	– 342
пгт Сосновское	8 247	8 108	–
пгт Выездное	7 779	7 618	–
пгт Гидроторф	7 478	7 234	–
пгт Красные Баки	7 380	7 175	–
пгт Ильиногорск	7 363	6 995	– 368
пгт Ковернино	6 869	6 886	+ 17
пгт Тумботино	6 855	6 493	– 362
пгт Пильна	6 849	6 705	–
пгт Решетиха	6 750	6 513	–
пгт Шаранга	6 692	6 578	–
пгт Большое Козино	6 668	6 782	+ 114
пгт Бутурлино	6 338	6 301	–
пгт Вознесенское	6 313	6 082	–
пгт Воротынец	6 154	5 964	–

пгт Сокольское	6 054	6 123	+ 69
пгт Сухобезводное	6 009	5 796	–
пгт Воскресенское	5 942	5 876	–
пгт Ветлужский	5 358	5 199	–
пгт Вача	5 283	5 014	–
пгт Гремячево	5 140	4 922	–
пгт Досчатое	5 135	5 037	–
пгт Большое Мурашкино	5 080	4 907	–
пгт Вахтан	4 952	4 459	– 493
пгт Арья	4 783	4 547	–
пгт Тонкино	4 745	4 641	–
пгт Мухтолово	4 636	4 374	–
пгт Тоншаево	4 581	4 492	–
пгт Шиморское	4 185	4 175	–
пгт Дальнее Константиново	4 133	3 776	– 357
пгт Пижма	4 001	3 761	–
пгт Лукино	3 929	3 749	–
пгт Сява	3 859	3 453	– 406
пгт Виля	3 613	3 604	–
пгт Горбатовка	3 528	3 318	–
пгт Варнавино	3 304	3 128	–
пгт Ближне-Песочное	3 182	3 067	–
пгт Центральный	2 917	2 950	+ 33
пгт Юганец	2 735	2 612	–
пгт Смолино	2 506	2 414	–
пгт им. Степана Разина	2 443	2 186	–
пгт Зеленый Город (кп)	2 409	2 032	– 377
пгт Первое Мая	2 224	2 117	–
пгт им. М. И. Калинина	2 053	1 840	–
пгт Первомайский	1 582	1 421	–

пгт Фролищи	1 449	1 315	–
пгт Сатис	1 391	1 338	–
пгт Васильсурск	1 051	890	– 161
пгт Велетьма	984	–	
пгт Малое Козино	936	894	–
пгт Шайгино	890	846	–
пгт Лесогорск	874	764	– 110
пгт Гавриловка	856	–	
пгт Желнино	819	–	

**Города Российской Федерации
с численностью населения 1 миллион человек и более
(на 1 января 2022 года)**

Города	Субъект Российской Федерации, в состав которого входит город	Человек
г. Москва	Город федерального значения Москва	12 635 466
г. Санкт-Петербург	Город федерального значения Санкт-Петербург	5 377 503
г. Новосибирск	Новосибирская область	1 621 330
г. Екатеринбург	Свердловская область	1 493 600
г. Казань	Республика Татарстан	1 259 173
г. Нижний Новгород	Нижегородская область	1 233 949
г. Челябинск	Челябинская область	1 179 288
г. Самара	Самарская область	1 136 709
г. Уфа	Республика Башкортостан	1 135 061
г. Ростов-на-Дону	Ростовская область	1 134 694
г. Омск	Омская область	1 126 193
г. Красноярск	Красноярский край	1 103 023
г. Воронеж	Воронежская область	1 048 738
г. Пермь	Пермский край	1 042 763
г. Волгоград	Волгоградская область	1 001 183

**Города Российской Федерации с численностью населения
от 500 тысяч до 1 миллиона человек
(на 1 января 2022 года)**

Города	Субъект Российской Федерации, в состав которого входит город	Человек
г. Краснодар	Краснодарский край	974 319
г. Тюмень	Тюменская область	828 575
г. Саратов	Саратовская область	818 383
г. Тольятти	Самарская область	685 619
г. Ижевск	Удмуртская Республика	645 183
г. Барнаул	Алтайский край	627 789
г. Ульяновск	Ульяновская область	622 868
г. Иркутск	Иркутская область	617 249
г. Хабаровск	Хабаровский край	613 480
г. Махачкала	Республика Дагестан	603 614
г. Владивосток	Приморский край	601 270
г. Ярославль	Ярославская область	593 958
г. Оренбург	Оренбургская область	572 308
г. Томск	Томская область	570 776
г. Кемерово	Кемеровская область	548 177
г. Новокузнецк	Кемеровская область	539 863
г. Рязань	Рязанская область	529 401

г. Набережные Челны	Республика Татарстан	528 366
г. Киров	Кировская область	523 543
г. Севастополь	Город федерального значения Севастополь	522 057
г. Астрахань	Астраханская область	518 695
г. Балашиха	Московская область	518 260
г. Пенза	Пензенская область	509 513

Общая численность российских муниципальных образований (по состоянию на 1 июня 2015 года)

	Муниципальные образования					Всего
	городские округа	муниципальные районы	в них		Внутригородские территории городов федерального значения	
			городские поселения	сельские поселения		
Российская Федерация	540	1 814	1 628	18 563	267	22 812
Центральный федеральный округ	104	413	472	3 656	146	4791
Северо-Западный федеральный округ	44	155	215	1 085	111	1 610
Южный федеральный округ	30	143	93	1 461	–	1 727

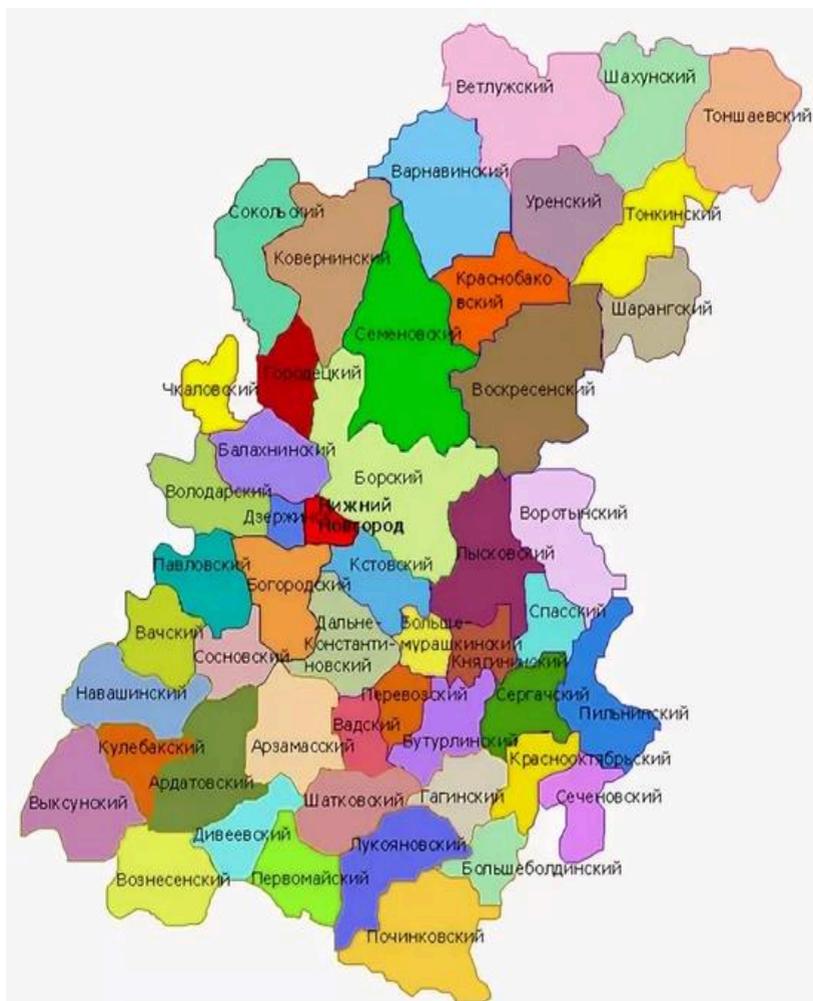
Северо-Кавказский федеральный округ	30	114	43	1 520	–	1 707
Приволжский федеральный округ	77	448	347	5 099	–	5 971
Уральский федеральный округ	117	93	77	1 063	–	1 350 ¹
Сибирский федеральный округ	77	318	242	3 436	–	4 073
Дальневосточный федеральный округ	50	116	135	993	–	1 294
Крымский федеральный округ	11	14	4	250	10	289

¹ Сведения приведены без учета одного городского округа (город Челябинск) с внутригородским делением и семи внутригородских районов (в городском округе Челябинск).

Общая динамика численности муниципальных образований в России за 2008–2022 годы

Дата	Всего	Муниципальные районы	Муниципальные округа	Городские округа	Городские округа		Внутригородские территории городов федерального значения	Поселения		
					с внутригородским делением	внутригородские районы		Всего	городские	сельские
01.01.2008	24 151	1 799	–	521	–	–	236	21 595	1 734	19 861
01.01.2009	24 161	1 810	–	507	–	–	236	21 608	1 745	19 863
01.01.2010	23 907	1 829	–	512	–	–	236	21 330	1 739	19 591
01.01.2011	23 304	1 824	–	515	–	–	236	20 729	1 733	18 996
01.01.2012	23 118	1 821	–	517	–	–	236	20 544	1 711	18 833
01.01.2013	23 001	1 817	–	518	–	–	257	20 409	1 687	18 722
01.01.2014	22 777	1 815	–	520	–	–	257	20 185	1 660	18 525
01.01.2015	22 923	1 823	–	535	–	–	267	20 298	1 644	18 654
01.01.2016	22 406	1 788	–	563	3	19	267	19 769	1 592	18 177
01.01.2017	22 327	1 784	–	567	3	19	267	19 690	1 589	18 101
01.01.2018	21 954	1 758	–	588	3	19	267	19 310	1 538	17 772
01.01.2019	21 501	1 731	–	611	3	19	267	18 870	1 490	17 380
01.01.2020	20 846	1 673	33	632	3	19	267	18 219	1 398	16 821
01.01.2021	20 303	1 606	100	630	3	19	267	17 678	1 346	16 332
01.01.2022	19 655	1 544	180	608	4	23	267	17 029	1 287	15 742

**Муниципально-территориальное устройство
Нижегородской области
(городские и муниципальные округа)**



Перечень закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО) и расположенных на их территориях населенных пунктов¹

Наименование ЗАТО	Категория и наименование административного центра ЗАТО	Категория и наименование населенных пунктов, расположенных на территории ЗАТО
Республика Башкортостан		
Межгорье	город Межгорье	город Межгорье
Алтайский край		
Сибирский	поселок Сибирский	поселок Сибирский
Красноярский край		
Железногорск	город Железногорск	город Железногорск, поселки Подгорный, Додоново, Новый Путь и Тартат, деревня Шивера
Зеленогорск	город Зеленогорск	город Зеленогорск
Солнечный	поселок Солнечный	поселок Солнечный
Приморский край		
Фокино	город Фокино	город Фокино, поселки Дунай и Путятин
Амурская область		
Циолковский	город Циолковский	город Циолковский
Архангельская область		
Мирный	город Мирный	город Мирный

¹ См.: Об утверждении перечня закрытых административно-территориальных образований и расположенных на их территориях населенных пунктов: постановление Правительства Российской Федерации от 5 июля 2001 г. № 508 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 29, ст. 3019. Перечень приведен по состоянию на 1 ноября 2022 года.

Астраханская область		
Знаменск	город Знаменск	город Знаменск
Владимирская область		
Радужный	город Радужный	город Радужный
Камчатская область		
Вилючинск	город Вилючинск	город Вилючинск
Кировская область		
Первомайский	поселок Первомайский	поселок Первомайский
Московская область		
Краснознаменск	город Краснознаменск	город Краснознаменск
Власиха	поселок Власиха	поселок Власиха
Восход	поселок Восход	поселок Восход
Звездный городок	поселок Звездный городок	поселок Звездный горо- док
Молодежный	поселок Молодежный	поселок Молодежный
Мурманская область		
Александровск	город Полярный	города Гаджиево, По- лярный, Снежногорск, населенные пункты Го- рячие Ручьи, Кувшин- ская Салма, Оленья Гу- ба, Ретинское, Сайда- Губа, село Белокаменка
Заозерск	город Заозерск	город Заозерск
Островной	город Островной	город Островной, насе- ленные пункты Дроз- довка, Качаловка, Лум- бовка, Корабельное, Святой Нос, Мыс- Черный, Маяк- Городецкий и Терско- Орловский Маяк

Североморск	город Североморск	город Североморск, поселки Росляково и Сафоново, населенные пункты Североморск-3 и Щукозеро
Видяево	поселок Видяево	поселок Видяево
Нижегородская область		
Саров	город Саров	город Саров
Оренбургская область		
Комаровский	поселок Комаровский	поселок Комаровский
Пензенская область		
Заречный	город Заречный	город Заречный
Пермская область		
Звездный	поселок Звездный	поселок Звездный
Саратовская область		
Светлый	поселок Светлый	поселок Светлый
Свердловская область		
Лесной	город Лесной	город Лесной, поселки Елкино, Таежный, Чащавита и Бушуевка
Новоуральск	город Новоуральск	город Новоуральск, поселок Мурзинка, село Тарасково, деревни Пальники, Починок и Елани
Свободный	поселок Свободный	поселок Свободный
Уральский	поселок Уральский	поселок Уральский
Тверская область		
Озерный	поселок Озерный	поселок Озерный
Солнечный	поселок Солнечный	поселок Солнечный
Томская область		
Северск	город Северск	город Северск, поселки Самусь и Орловка, деревни Кижирово, Чернильщиково и Семиозерки

Челябинская область		
Озерск	город Озерск	город Озерск, поселки Новогорный, Татыш, Метлино и Бижеляк, деревни Селезни и Новая Теча
Снежинск	город Снежинск	город Снежинск, поселок Ближний Береговой, деревня Ключи
Трехгорный	город Трехгорный	город Трехгорный
Забайкальский край		
Горный	поселок Горный	поселок Горный

Список наукоградов Российской Федерации

Муниципальное образование	Субъект Российской Федерации
г. Бийск	Алтайский край
г. Обнинск	Калужская область
г. Петергоф	г. Санкт-Петербург
г. Дубна	Московская область
г. Жуковский	
г. Королев	
г. Протвино	
г. Пущино	
г. Реутов	
г. Троицк	
г. Фрязино	
г. Черноголовка	
пос. Кольцово	Новосибирская область
г. Мичуринск	Тамбовская область

**Перечень коренных малочисленных народов
Российской Федерации¹**

Наименование коренных малочисленных народов Российской Федерации	Наименование субъектов Российской Федерации, на территориях которых проживают коренные малочисленные народы Российской Федерации²
Абазины	Карачаево-Черкесская Республика
Алеуты	Камчатский край
Алюторцы	Камчатский край
Бесермяне	Удмуртская Республика
Вепсы	Республика Карелия, Ленинградская область, Вологодская область
Водь	Ленинградская область
Долганы	Красноярский край, Республика Саха (Якутия)
Ижорцы	Ленинградская область
Ительмены	Камчатский край, Магаданская область
Камчадалы	Камчатский край, Магаданская область
Кереки	Чукотский автономный округ
Кеты	Красноярский край
Коряки	Камчатский край, Чукотский автономный округ, Магаданская область
Кумандинцы	Алтайский край, Республика Алтай, Кемеровская область
Манси	Ханты-Мансийский автономный округ, районы Тюменской области, Свердловская область, Республика Коми

¹ См.: О Едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 24 марта 2000 г. № 255 (в ред. постановления Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2021 г. № 2356). Перечень приведен по состоянию на 1 ноября 2022 года.

² Наименования субъектов Российской Федерации приведены в порядке убывания численности каждого народа, проживающего на соответствующих территориях.

Нагайбаки	Челябинская область
Нанайцы	Хабаровский край, Приморский край, Сахалинская область
Нганасаны	Красноярский край
Негидальцы	Хабаровский край
Ненцы	Ямало-Ненецкий автономный округ, Ненецкий автономный округ, районы Архангельской области, Красноярский край, Ханты-Мансийский автономный округ, Республика Коми
Нивхи	Хабаровский край, Сахалинская область
Ороки (ульта)	Сахалинская область
Орочи	Хабаровский край, Магаданская область
Саамы	Мурманская область
Селькупы	Ямало-Ненецкий автономный округ, районы Тюменской области, Томская область, Красноярский край
Сету (сето)	Псковская область
Сойоты	Республика Бурятия
Тазы	Приморский край
Теленгиты	Республика Алтай
Телеуты	Кемеровская область
Тофалары (тофа)	Иркутская область
Тубалары	Республика Алтай
Тувинцы-тоджинцы	Республика Тыва
Удэгейцы	Приморский край, Хабаровский край
Ульчи	Хабаровский край
Ханты	Ханты-Мансийский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ, районы Тюменской области, Томская область, Республика Коми
Челканцы	Республика Алтай
Чуванцы	Чукотский автономный округ, Магаданская область
Чукчи	Чукотский автономный округ, Камчатский край, Республика Саха (Якутия)
Чулымцы	Томская область, Красноярский край
Шапсуги	Краснодарский край

Шорцы	Кемеровская область, Республика Хакасия, Республика Алтай
Эвенки	Республика Саха (Якутия), Красноярский край, Хабаровский край, Амурская область, Сахалинская область, Республика Бурятия, Иркутская область, Забайкальский край, Томская область, Тюменская область
Эвены (ламуты)	Республика Саха (Якутия), Хабаровский край, Магаданская область, Чукотский автономный округ, Камчатский край
Энцы	Красноярский край
Эскимосы	Чукотский автономный округ, Камчатский край
Юкагиры	Республика Саха (Якутия), Магаданская область, Чукотский автономный округ

**Перечень¹ районов Крайнего Севера
и приравненных к ним местностей
с ограниченными сроками завоза грузов (продукции)**

Все острова Северного Ледовитого океана и его морей, а также острова Берингова и Охотского морей.

<p>Республика Алтай</p>	<p>Кош-Агачский и Улаганский районы, села Большой Яломан, Бичикту-Боом, Каянча, Нижняя Талда, Талда, Теньга, Улита, Шиба, Инегень, Иодро, Иня, Кара-Кобы, Каярлык, Кулада, Купчегень, Малая Иня, Малый Яломан, Озерное, Ело и Боочи Онгудайского района; села Бийка, Дайбово, Каначак, Каяшкан, Курмач-Байгол, Кебезень, Озеро-Куреево, Ново-Троицкое Суранаш, Шунарак, Чуйка и Яйлю, поселки Майский и Талон Турочакского района; села Верх-Ануй, Белый-Ануй, Владимировка, Верх-Мута, Верх-Ябоган, Кайсын, Каракол, Келей, Козуль, Коргон, Кырлык, Мендур-Соккон, Озерное, Оро, Санаровка, Талица, Турата, Тюдрала, Усть-Кумир, Усть-Мута, Черный Ануй, Яконур и Ябоган Усть-Канского района; села Амур, Горбуново, Банное, Верх-Уймон, Катанда, Кастахта, Красноярка, Карагай, Курунда, Курдюм, Мульта, Нижний Уймон, Октябрьское, Полеводка, Сугаш, Талда, Теректа, Тюгурюк, Тихоньякая, Тюнгур, Огневка, Березовка, Кайтанак, Мургала, Юстик, поселки Ак-Коба, Гагарка, Замульта, Кучерла Мароловодка и Саксабай Усть-Коксинского</p>
-------------------------	--

¹ См.: Об утверждении перечня районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей с ограниченными сроками завоза грузов (продукции): постановление Правительства Российской Федерации от 23 мая 2000 г. № 402 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 22, ст. 2316. Перечень приведен по состоянию на 1 ноября 2022 года.

	района; села Актел, Верх-Апшухта, Арбайта, Барагаш, Беш-Озек, Верх-Черга, Дъектиек, Ильинка, Камай, Каспа, Кукуя, Малая Черга, Мариинск, Могута, Мухор-Черга, Улусчерга, Шаргайта Шебалинского района; села Большая Кузя, Каракокша, Красносельск, Кузя, Киска, Никольское, Салганда, Уймень, Ыньрга Чойского района
Республика Бурятия	Баргузинский, Баунтовский (за исключением поселка Багдарин), Еравнинский (за исключением села Сосново-Озерское), Курумканский, Муйский (за исключением поселков Северомуйск и Таксимо) и Окинский районы
Республика Карелия	Калевальский национальный район; поселок Валаам Сортавальского городского поселения
Республика Коми	город республиканского значения Вуктыл с подчиненной ему территорией; город республиканского значения Инта с подчиненной ему территорией (за исключением города Инта); город республиканского значения Печора с подчиненной ему территорией (за исключением города Печора, поселков Изъяю, Каджером, Кожва и Сыня); город республиканского значения Усинск с подчиненной ему территорией; Ижемский район; Троицко-Печорский район (за исключением поселка городского типа Троицко-Печорск); Усть-Цилемский район; поселок городского типа Седкыркеш на территории города республиканского значения Сыктывкар с подчиненной ему территорией; село Кедвавом и деревня Поромес на территории города республиканского значения Ухта с подчиненной ему территорией; деревни Аким, Винла и Порожек на территории города республиканского значения Сосногорск с подчиненной ему территорией; поселки сельского типа Брусничный и Ветью, села Княжпогост и Турья, деревни Злоба, Кони, Кыркеш, Луг, Половники, Раковица и Удор Княжпогостского района; поселок сель-

	ского типа Урьель, село Керес, деревни Лаборем и Эжол Корткеросского района; поселок сельского типа Иван-Чомья Койгородского района; поселок сельского типа Изьяшор, село Верхолузье, деревни Плесо и Чернушка Прилузского района; деревни Воль и Югыттыдор Усть-Куломского района, поселок сельского типа Мадмас Усть-Вымского района, поселок сельского типа Ыджыдыяг, села Большая Пучкома, Большая Пысса и Важгорт, деревни Борово, Коптюга, Кучмозерье, Латьюга, Нижний Выльыб, Острово, Сельыб и Ыб Удорского района
Республика Тыва	Монгун-Тайгинский, Тере-Хольский и Тоджинский районы; села Кызыл-Чыраа (Ак-Эрик), У-Шынаа и Оо-Шынаа Тес-Хемского района; села Аянгаты и Хонделен Барун-Хемчикского района; села Качык, Морен и Нарын Эрзинского района; села Бурен-Бай-Хаак, Кок-Хаак, Ильинка, Сизим, Авыйган, Эржей и Усть-Ужеп Каа-Хемского района; село Холчук Чеди-Хольского района; село Кара-Холь Бай-Тайгинского района; села Саглы, Ак-Чыраа, Дус-Даг и Чаа-Суур Овюрского района; село Ишкин Сут-Хольского района; село Шанчы Чаа-Хольского района; села Хут и Севи Пий-Хемского района; село Элдиг-Хем Дзун-Хемчикского района; село Эйлиг-Хем Улуг-Хемского района; села Кара-Хаак, Черби и Терлиг-Хая Кызылского района
Республика Саха (Якутия)	все районы и населенные пункты, за исключением городов Алдан и Томмот, поселков Ленинский и Нижний Куранах Алданского района и города Нерюнгри
Красноярский край	Богучанский, Енисейский, Кежемский, Мотыгинский, Северо-Енисейский и Туруханский районы; города Игарка и Норильск, Таймырский, Долгано-Ненецкий и Эвенкийский муниципальные районы

Приморский край	Красноармейский и Тернейский районы
Хабаровский край	Аяно-Майский, Нанайский, Николаевский, Охотский, Тугуро-Чумиканский и Ульчский районы; район имени Полины Осипенко; городское поселение «Рабочий поселок Софийск», сельское поселение "Поселок Шахтинский" Верхнебуреинского района; Верхнетамбовское сельское поселение, Нижнехалбинское сельское поселение Комсомольского района
Амурская область	поселки Береговой, Горный, Кировский, Снежногорский, Хвойный и Ясный, села Бомнак и Октябрьский Зейского района; поселки Златоустовск и Ольгинск, села Ивановское, Коболдо, Огоджа, Селемджинск и Стойба, поселки городского типа Токур и Экимчан Селемджинского района; села Усть-Нюкжа и Усть-Уркима Тындинского района; поселки Ивановский и Майский Мазановского района; село Ураловка Шимановского района; город Зея
Архангельская область	Верхнегоемский, Ленский, Лешуконский, Мезенский, Пинежский, Приморский и Шенкурский районы
Иркутская область	Катангский, Бодайбинский, Киренский и Мамско-Чуйский районы; поселки Боярск, Жемчугова, Марково, Омолой, Орлинга, Тарасово, Таюра и Турука Усть-Кутского района; поселки Карахун, Наратай, Озерный, Первомайский, Тынкобь, Хвойный и Южный Братского района; поселки Вершина Ханды, Верхнемартыново, Ермаки, Карам, Карнаухова, Коротково, Кутима и Поперечная Казачинско-Ленского района; поселки Вершина Тутуры, Тырка и Чиногда Качутского района; поселки Алыгджер, Верхняя Гутара и Нерха Нижнеудинского района, деревни Байша, Тухум и Нагатай местности Кырма Баяндаевского района
Камчатский край	все районы и населенные пункты

Магаданская область	все районы и населенные пункты
Мурманская область	села Чаваньга, Чапома, Тетрино и Пялица Терского района; села Каневка, Краснощелье и Сосновка Ловозерского района; город Островной, населенные пункты Лумбовка, Корабельное, Святой Нос, Мыс-Черный, Маяк-Городецкий и Терско-Орловский Маяк закрытого административно-территориального образования город Островной
Пермский край	Гайнский, Косинский и Кочевский муниципальные районы
Сахалинская область	Александровск-Сахалинский, Курильский, Ногликский, Охинский, Северо-Курильский и Южно-Курильский районы, города Александровск-Сахалинский и Оха
Томская область	Александровский, Бакчарский, Верхнекетский, Каргасокский, Колпашевский, Кривошеинский, Молчановский, Парабельский, Тегульдетский и Чаинский районы, города Кедровый и Стрежевой
Тюменская область	Уватский (за исключением города Уват); Тобольский и Вагайский районы
Забайкальский край	села Неляты, Средний Калар и Чапо-Олого Каларского района; села Зеленое Озеро, Красный Яр, Тунгокочен, Ульдурга, Усть-Каренга и Юмурчен Тунгокоченского района; села Гуля, Заречное, Моклакан и Средняя Олекма Тунги-ро-Олекминского района; села Конкино, Менза, Семиозерье, Укыр и Шонуй, прииск Большая Речка Красночикокойского района; села Аргун, Большие Боты, Верхние Куларки, Горбица, Лужанки, Мангидай, Нижние Куларки, Старолончаково, Усть-Начин, Усть-Черная, Чалбучи, Шилкинский Завод и поселок Усть-Карск Средненского района
Ненецкий автономный округ	все районы

Ханты-Мансийский автономный округ - Югра	все районы и населенные пункты, за исключением Советского, Сургутского и Нефтеюганского районов, городов Когалым, Лангепас, Мегион, Нефтеюганск, Нижневартовск, Нягань, Покачи, Пыть-Ях, Радужный, Сургут, Урай, Ханты-Мансийск и Югорск
Чукотский автономный округ	все районы
Ямало-Ненецкий автономный округ	все районы и населенные пункты, за исключением городов Лабытнанги, Муравленко, Новый Уренгой и Ноябрьск
Еврейская автономная область	Октябрьский район

**Перечень территорий
опережающего социально-экономического развития
(ТОСЭР)¹**

1. Территории опережающего социально-экономического развития, созданные на территориях моногородов

<i>№</i>	<i>Название ТОСЭР</i>	<i>Нормативный правовой акт</i>
1	Абаза	Постановление Правительства РФ от 24.07.2017 № 870
2	Алексин	Постановление Правительства РФ от 12.04.2019 № 430
3	Анжеро-Судженск	Постановление Правительства РФ от 19.09.2016 № 941
4	Бакал	Постановление Правительства РФ от 06.03.2017 № 265
5	Белая Холуница	Постановление Правительства РФ от 12.04.2019 № 432
6	Белебей	Постановление Правительства РФ от 29.12.2016 № 1536
7	Белорецк	Постановление Правительства РФ от 12.02.2019 № 121
8	Благовещенск	Постановление Правительства РФ от 12.02.2019 № 127
9	Боровичи	Постановление Правительства РФ от 12.04.2019 № 431

¹ Перечень приведен по состоянию на 1 ноября 2022 года.

10	Варгаши	Постановление Правительства РФ от 16.03.2018 № 276
11	Верхний Уфалей	Постановление Правительства РФ от 13.11.2017 № 1369
12	Верхняя Тура	Постановление Правительства РФ от 21.11.2020 № 1894
13	Володарск	Постановление Правительства РФ от 12.02.2019 № 124
14	Вятские Поляны	Постановление Правительства РФ от 12.10.2017 № 1239
15	Гаврилов-Ям	Постановление Правительства РФ от 16.03.2018 № 272
16	Галич	Постановление Правительства РФ от 25.01.2019 № 37
17	Глазов	Постановление Правительства РФ от 12.02.2019 № 125
18	Горный	Постановление Правительства РФ от 12.04.2019 № 429
19	Губкин	Постановление Правительства РФ от 16.03.2018 № 274
20	Гуково	Постановление Правительства РФ от 28.01.2016 № 45
21	Дагестанские Огни	Постановление Правительства РФ от 11.12.2018 № 1508
22	Далматово	Постановление Правительства РФ от 16.03.2018 № 267

23	Димитровград	Постановление Правительства РФ от 19.07.2017 № 848
24	Донецк	Постановление Правительства РФ от 16.03.2018 № 280
25	Дорогобуж	Постановление Правительства РФ от 06.03.2017 № 266
26	Емва	Постановление Правительства РФ от 06.03.2017 № 267
27	Ефремов	Постановление Правительства РФ от 16.03.2018 № 269
28	Заринск	Постановление Правительства РФ от 16.03.2018 № 279
29	Зверево	Постановление Правительства РФ от 16.03.2018 № 263
30	Зеленодольск	Постановление Правительства РФ от 22.12.2017 № 1611
31	Инза	Постановление Правительства РФ от 23.11.2020 № 1901
32	Камешково	Постановление Правительства РФ от 06.09.2018 № 1060
33	Канаш	Постановление Правительства РФ от 16.03.2018 № 270
34	Каспийск	Постановление Правительства РФ от 24.03.2017 № 334
35	Кировск	Постановление Правительства РФ от 06.03.2017 № 264

36	Кондопога	Постановление Правительства РФ от 22.12.2017 № 1608
37	Кондрово	Постановление Правительства РФ от 21.11.2020 № 1895
38	Костомукша	Постановление Правительства РФ от 12.02.2019 № 122
39	Котовск	Постановление Правительства РФ от 22.12.2017 № 1607
40	Краснокаменск	Постановление Правительства РФ от 16.07.2016 № 675
41	Краснотурьинск	Постановление Правительства РФ от 19.09.2016 № 942
42	Кувшиново	Постановление Правительства РФ от 24.11.2020 № 1908
43	Кумертау	Постановление Правительства РФ от 29.12.2016 № 1550
44	Лесной	Постановление Правительства РФ от 13.11.2017 № 1368
45	Линево	Постановление Правительства РФ от 16.03.2018 № 268
46	Менделеевск	Постановление Правительства РФ от 12.02.2019 № 123
47	Миасс	Постановление Правительства РФ от 12.04.2019 № 427
48	Михайловка	Постановление Правительства РФ от 12.04.2019 № 428

49	Мценск	Постановление Правительства РФ от 12.04.2019 № 426
50	Набережные Челны	Постановление Правительства РФ от 28.01.2016 № 44
51	Наволоки	Постановление Правительства РФ от 17.02.2018 № 171
52	Надвоицы	Постановление Правительства РФ от 19.09.2016 № 940
53	Невинномысск	Постановление Правительства РФ от 22.12.2017 № 1606
54	Нефтекамск	Постановление Правительства РФ от 12.02.2019 № 129
55	Нижнекамск	Постановление Правительства РФ от 22.12.2017 № 1609
56	Новоалтайск	Постановление Правительства РФ от 16.03.2018 № 273
57	Новокузнецк	Постановление Правительства РФ от 16.03.2018 № 278
58	Новотроицк	Постановление Правительства РФ от 24.07.2017 № 871
59	Нытва	Постановление Правительства РФ от 30.03.2019 № 387
60	Онега	Постановление Правительства РФ от 16.03.2018 № 266
61	Павловск	Постановление Правительства РФ от 16.03.2018 № 264

62	Петровск	Постановление Правительства РФ от 27.09.2017 № 1166
63	Пикалево	Постановление Правительства РФ от 16.03.2018 № 271
64	Прокопьевск	Постановление Правительства РФ от 03.12.2018 № 1470
65	Решетиха	Постановление Правительства РФ от 12.02.2019 № 128
66	Ростов	Постановление Правительства РФ от 30.06.2018 № 762
67	Рузаевка	Постановление Правительства РФ от 27.09.2017 № 1165
68	Сарапул	Постановление Правительства РФ от 29.09.2017 № 1178
69	Саянск	Постановление Правительства РФ от 16.03.2018 № 262
70	Сердобск	Постановление Правительства РФ от 16.03.2018 № 277
71	Сосенский	Постановление Правительства РФ от 13.11.2017 № 1370
72	Тольятти	Постановление Правительства РФ от 28.09.2016 № 974
73	Тулун	Постановление Правительства РФ от 16.12.2019 № 1682
74	Тутаев	Постановление Правительства РФ от 28.09.2017 № 1170

75	Угловка	Постановление Правительства РФ от 16.03.2018 № 275
75	Усолье-Сибирское	Постановление Правительства РФ от 26.02.2016 № 135
76	Чапаевск	Постановление Правительства РФ от 12.02.2019 № 126
77	Черемхово	Постановление Правительства РФ от 16.03.2018 № 265
78	Череповец	Постановление Правительства РФ от 07.08.2017 № 939
79	Чистополь	Постановление Правительства РФ от 22.12.2017 № 1610
80	Чусовой	Постановление Правительства РФ от 23.03.2017 № 329
81	Южа	Постановление Правительства РФ от 14.12.2018 № 1522
82	Юрга	Постановление Правительства РФ от 07.07.2016 № 641
83	Ясный	Постановление Правительства РФ от 12.02.2019 № 120

2. ТОСЭР, созданные на территориях моногородов, которые включены в перечень, утверждаемый Правительством Российской Федерации, и расположены на территории Дальневосточного федерального округа

<i>№</i>	<i>Название ТОСЭР</i>	<i>Нормативный правовой акт</i>
84	Краснокаменск	Постановление Правительства РФ от 09.09.2020 № 1374
85	Селенгинск	Постановление Правительства РФ от 18.09.2020 № 1483

3. Территории опережающего социально-экономического развития, созданные на территориях ЗАТО (в том числе и на территориях ЗАТО, которые являются моногородами)

<i>№</i>	<i>Название ТОСЭР</i>	<i>Нормативный правовой акт</i>
86	Железногорск	Постановление Правительства РФ от 06.02.2018 № 114
87	Заречный	Постановление Правительства РФ от 05.07.2018 № 785
88	Лесной	Постановление Правительства РФ от 12.02.2019 № 131
89	Новоуральск	Постановление Правительства РФ от 12.02.2019 № 130
90	Озерск	Постановление Правительства РФ от 06.02.2018 № 113

91	Саров	Постановление Правительства РФ от 20.04.2017 № 481
92	Северск	Постановление Правительства РФ от 12.02.2019 № 132
93	Снежинск	Постановление Правительства РФ от 06.02.2018 № 115

4. Иные территории опережающего социально-экономического развития

№	<i>Название ТОСЭР</i>	<i>Нормативный правовой акт</i>
94	Амуро-Хинганская	Постановление Правительства РФ от 27.08.2016 № 847
95	Белогорск	Постановление Правительства РФ от 21.08.2015 № 875
96	Большой Камень	Постановление Правительства РФ от 28.01.2016 № 43
97	Бурятия	Постановление Правительства РФ от 14.06.2019 № 760
98	Горный воздух	Постановление Правительства РФ от 17.03.2016 № 200
99	Забайкалье	Постановление Правительства РФ от 31.07.2019 № 988
100	Камчатка	Постановление Правительства РФ от 28.08.2015 № 899
101	Комсомольск	Постановление Правительства РФ от 25.06.2015 № 628

102	Курилы	Постановление Правительства РФ от 23.08.2017 № 992
103	Михайловский	Постановление Правительства РФ от 21.08.2015 № 878
104	Надеждинская	Постановление Правительства РФ от 25.06.2015 № 629
105	Нефтехимический	Постановление Правительства РФ от 07.03.2017 № 272
106	Николаевск	Постановление Правительства РФ от 19.04.2017 № 464
107	Приамурская	Постановление Правительства РФ от 21.08.2015 № 879
108	Свободный	Постановление Правительства РФ от 03.06.2017 № 673
109	Столица Арктики	Постановление Правительства РФ от 12.05.2020 № 656
110	Хабаровск	Постановление Правительства РФ от 25.06.2015 № 630
111	Чукотка	Постановление Правительства РФ от 21.08.2015 № 876
112	Южная	Постановление Правительства РФ от 17.03.2016 № 201
113	Южная Якутия	Постановление Правительства РФ от 28.12.2016 № 1524
114	Якутия	Постановление Правительства РФ от 21.08.2015 № 877

Учебное издание

*Лаврентьев Александр Руольфович
Трусов Николай Александрович*

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО РОССИИ

Учебник в 4 частях

ЧАСТЬ 2. ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Редактор *С. Ю. Осокина*
Компьютерная верстка *С. Ю. Осокиной*
Дизайн обложки *К. А. Быкова*

Подписано в печать 12.12.2022. Формат 60x84/16. Усл. печ. л. 13,34.
Тираж 100. Заказ 317.

Редакционно-издательский отдел
Нижегородской академии МВД России.

Отпечатано в отделении полиграфической и оперативной печати
Нижегородской академии МВД России.

603144, Н. Новгород, Анкудиновское шоссе, 3.