

Министерство внутренних дел Российской Федерации  
Омская академия

## МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

*Учебное пособие*

Омск  
ОМА МВД России  
2022

УДК 342(075)  
ББК 67.620.612я73  
М90

***Рецензенты:***

кандидат юридических наук, доцент *Н. А. Трусов*  
(Нижегородская академия МВД России);  
доктор юридических наук, доцент *О. А. Дизер*  
(Белгородский юридический институт МВД России имени И. Д. Путилина)

***Авторский коллектив:***

*М. А. Бучакова*, д-р юрид. наук, доцент (главы 2, 7);  
*А. В. Жиляев*, канд. юрид. наук, доцент (главы 4, 5);  
*Е. В. Кошелев*, канд. юрид. наук (главы 8, 9);  
*М. А. Засыпкин*, канд. юрид. наук (главы 1, 6);  
*А. В. Честнов* (глава 3)

M90 **Муниципальное право : учеб. пособие / под общ. ред. д-ра юрид. наук, доц. М. А. Бучаковой. — Омск : Омская академия МВД России, 2022. — 184 с.**

ISBN 978-5-88651-811-5

В учебном пособии комплексно освещено содержание учебной дисциплины «Муниципальное право» с учетом изменений, произошедших в последнее время в российском законодательстве, особенностей современной правоприменительной практики, складывающейся в рассматриваемой области.

Предназначено для курсантов и слушателей образовательных организаций МВД России.

УДК 342(075)  
ББК 67.620.612я73

ISBN 978-5-88651-811-5

© Омская академия МВД России, 2022

# ГЛАВА I. МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ ПРАВА, НАУКА И УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА

## § 1. Понятие, предмет и методы муниципального права

*Муниципальное право* является самостоятельной областью российского государствоведения. Это новое понятие для российской правовой системы возникло в современной юридической литературе в 1990-х гг., хотя и ранее русские ученые-государствоведы уделяли вопросам муниципального права значительное внимание. Повышенный интерес к проблеме местного самоуправления связан с его становлением и развитием в суверенном Российском государстве и с продолжающимися в нем демократическими преобразованиями.

Дальнейшее закрепление правовых, организационных, материальных и политических гарантий института местного самоуправления — одно из важнейших направлений проведенной конституционной реформы 2020 г.

Муниципальное право — комплексная отрасль российского права, представляющая собой совокупность правовых норм, закрепляющая и регулирующая общественные отношения, возникающие в процессе организации и функционирования местного самоуправления.

В юриспруденции термин «муниципальное право» используется в нескольких значениях:

— во-первых, как отрасль права, представляющая собой систему правовых норм, регулирующих определенную сферу общественных отношений;

— во-вторых, как отрасль российского законодательства — внешняя форма выражения права, представленная совокупностью нормативных правовых актов различного уровня, объединенных общностью их содержания и занимающих относительно самостоятельное место в системе российского законодательства;

— в-третьих, как правовая наука — система знаний, раскрывающих закономерности существования и развития социальных и правовых явлений, составляющих предмет данной отрасли права;

— в-четвертых, как учебная дисциплина, изучение которой обязательно в высших учебных заведениях страны.

Каждое из перечисленных определений имеет свое содержание и относительную самостоятельность. Важно подчеркнуть, что последние три выступают производными от понятия муниципального права как отрасли права.

*Предмет муниципального права* — это общественные отношения, возникающие в процессе организации и функционирования местного самоуправления, а также в ходе реализации населением права на местное самоуправление непосредственно в муниципальных образованиях.

Предмет муниципального права составляют следующие группы общественных отношений:

- определяющие формы непосредственного осуществления населением своей власти и участия населения в местном самоуправлении;
- возникающие по поводу организации и функционирования органов местного самоуправления;
- складывающиеся в процессе формирования и функционирования экономической и финансовой основ местного самоуправления;
- возникающие в связи с территориальным устройством местного самоуправления, изменением границ территорий;
- устанавливающие гарантии местного самоуправления;
- определяющие ответственность в системе местного самоуправления;
- закрепляющие взаимодействие органов местного самоуправления и органов государственной власти;
- устанавливающие осуществление муниципальной службы.

*Метод муниципального права* — это совокупность правовых средств (способов) правового воздействия самоуправленческих отношений, составляющих предмет данной отрасли права.

Каждая материальная отрасль права для решения собственных специфических задач использует определенные методы правового регулирования. Муниципальное право, будучи комплексной отраслью, применяет методы, присущие разным отраслям права. Поэтому правовое регулирование в нем основано на сочетании частноправового (диспозитивного) и публично-правового (императивного) методов. В целом для местного самоуправления как публично-правового института характер-

но преобладание публично-правовых методов, хотя предметная деятельность органов местного самоуправления по реализации их компетенции регулируется частноправовыми методами.

Методы правового регулирования во многом ориентированы на способы правового регулирования. Теорией государства и права выделяются три основных способа правового регулирования:

- 1) дозволение — предоставление лицу права на определенное собственное поведение, совершение тех или иных действий;
- 2) запрещение — возложение на лицо обязанности воздерживаться от определенного поведения, от совершения тех или иных действий;
- 3) обязывание (предписание) — возложение на лицо обязанности определенного поведения, совершения тех или иных активных действий.

Юридический режим муниципального права как комплексной отрасли ориентирован на дозволение и обязывание. Главные критерии выбора того или иного метода правового регулирования зависят от того, каково устанавливаемое юридическое положение сторон; с какими юридическими фактами связывается возникновение, изменение, прекращение правоотношений; как определяются и защищаются права и обязанности субъектов правоотношений.

## **§ 2. Нормы муниципального права. Институты муниципального права**

Исходным элементом системы муниципального права является муниципально-правовая норма. Под муниципально-правовыми нормами понимаются правовые нормы, закрепляющие и регулирующие общественные отношения в сфере местного самоуправления. Данным нормам присущи следующие признаки:

- являются властным поведением;
- устанавливаются или санкционируются властным органом;
- выступают как общеобязательные предписания;
- обеспечивается реализация при помощи соответствующих гарантий;
- охраняются от нарушений государственными мерами принудительного воздействия.

Муниципально-правовые нормы имеют ряд специфических особенностей:

- регулируют особый комплекс общественных отношений, касающихся организаций и функционирования местного самоуправления;

— могут устанавливаться как органами государственной власти на федеральном и региональном (субъектом РФ) уровнях, так и субъектами муниципальной власти (органами и должностными лицами местного самоуправления, непосредственно населением муниципального образования);

— некоторые из них одновременно выступают в качестве других отраслей права. Это, как уже было отмечено, определяет комплексный характер муниципального права как отрасли права.

Муниципально-правовые нормы можно классифицировать по различным основаниям.

*По характеру содержащихся предписаний:*

- уравомочивающие;
- обязывающие;
- запрещающие.

*По методам правового регулирования:*

- императивные;
- диспозитивные;
- поощрительные;
- рекомендательные.

*По субъектам, их принимающим:*

- принятые органами государственной власти;
- принятые субъектами муниципальной власти.

*По территории действия:*

- федеральные;
- региональные;
- местные (муниципальные).

*По назначению в механизме правового регулирования:*

- материальные;
- процессуальные.

*По времени действия:*

- постоянные;
- временные.

*По юридической силе:*

- нормы, содержащиеся в законах;
- нормы, содержащиеся в подзаконных актах;
- нормы, содержащиеся в муниципально-правовых актах.

Институт муниципального права — это основной элемент системы муниципального права, представляющий собой совокупность муниципально-правовых норм, регулирующих однородную группу общественных отношений в сфере местного самоуправления.

Нормы, образующие муниципально-правовые институты, обладают признаками не только отрасли муниципального права, но и основных отраслей права (конституционного, административного, финансового, гражданского, земельного, трудового и др.).

К числу муниципально-правовых институтов можно отнести организационно-правовые основы местного самоуправления, территориальные основы местного самоуправления, предметы ведения и полномочия местного самоуправления, финансово-экономические основы местного самоуправления, ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления и др.

### **§ 3. Муниципально-правовые отношения: субъекты, объекты, виды**

Муниципально-правовые отношения — это разновидность общественных отношений, урегулированных нормами муниципального права, возникающих в процессе организации и деятельности местного самоуправления в границах муниципального образования при реализации населением права на местное самоуправление.

Признаки муниципально-правовых отношений:

- возникают, развиваются и прекращаются на основе муниципально-правовых норм;
- складываются в специфической области — в сфере местного самоуправления;
- имеют четко выраженный локально-территориальный характер — возникают, развиваются и прекращаются в границах муниципального образования;
- носят комплексный характер, т. е. складываются в различных сферах муниципальной жизни — экономической, социальной, культурной, жилищной, природоохранной и т. д.

Элементами муниципально-правовых отношений являются субъекты, объекты и содержание правоотношений.

*Субъектами* муниципально-правовых отношений являются: население муниципальных образований; жители муниципальных образований; граждане РФ; иностранные граждане и лица без гражданства; муниципальные образования; собрания (сходы) граждан; съезды (конференции) местных сообществ; органы местного самоуправления; депутаты представительного органа муниципального образования; члены других выборных органов муниципального образования; должностные лица местного самоуправления; муниципальные служащие; органы тер-

риториального общественного самоуправления; органы государственной власти РФ и субъектов РФ; общественные объединения; ассоциации и союзы муниципальных образований; юридические лица.

*Объекты муниципально-правовых отношений* — это то, на что направлены права и обязанности субъектов муниципально-правовых отношений.

Плюралистическая теория в качестве общего объекта муниципально-правовых отношений называет деятельность населения муниципального образования и формируемых им муниципальных органов, направленную на решение вопросов местного значения и реализацию отдельных государственных полномочий.

В свою очередь к числу конкретных объектов относят те реальные блага, к обладанию которыми стремятся стороны правоотношения. Ими могут выступать:

- а) материальные блага (объекты материального мира) — территория муниципального образования, муниципальная собственность и т. д.;
- б) личные нематериальные и духовные блага (нематериальные объекты) — здравоохранение, образование и т. д.

*Содержание муниципальных правоотношений* представляет собой совокупность субъективных прав и юридических обязанностей субъектов.

В муниципальном праве используются различные основания классификации муниципально-правовых отношений.

*В зависимости от выполняемых функций* — учредительные, правоустановительные, охранительные.

*По характеру действий* — материальные и процессуальные.

*В зависимости от субъектов:*

- муниципально-правовые отношения, в которых одним из субъектов выступает население муниципального образования;
- муниципально-правовые отношения, в которых один из субъектов — орган местного самоуправления или должностное лицо местного самоуправления;
- муниципально-правовые отношения, в которых одним из субъектов является муниципальное образование;
- муниципально-правовые отношения, возникающие в связи с компетенцией органов государственной власти в области местного самоуправления и т. д.

## § 4. Источники муниципального права

Источником муниципального права является совокупность нормативных правовых актов, регулирующих муниципально-правовые отношения.

Источники муниципального права можно классифицировать по следующим основаниям:

По территории действия — федеральные, региональные и муниципальные.

*Среди федеральных нормативных правовых актов следует выделить:*

- Конституцию РФ;
- федеральные конституционные законы;
- федеральные законы;
- указы Президента РФ;
- постановления Правительства РФ.

*Региональные нормативные правовые акты:*

- конституции, уставы субъектов РФ;
- нормативные правовые акты представительных органов государственной власти субъектов РФ;
- нормативные правовые акты исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

*Муниципальные нормативные правовые акты:*

- уставы муниципальных образований;
- нормативные правовые акты представительных и исполнительных органов местного самоуправления;
- нормативные правовые акты, принимаемые путем прямого волеизъявления населения муниципального образования;
- договоры муниципальных образований;
- местные традиции и обычаи, определяющие организацию и деятельность самоуправления в отдельных местностях.

*Особое положение среди источников муниципального права занимают:*

- решения Конституционного Суда РФ;
- общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ;
- договоры, заключаемые между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

## § 5. Муниципальное право как наука и учебная дисциплина

Под наукой муниципального права следует понимать систему научных идей, концепций, знаний об общественных отношениях, возникающих на местном уровне в связи с организацией и функционированием местного самоуправления.

Наука муниципального права есть деятельность специалистов в данной области, выражаясь в изучении, истолковании и выработке знаний о местном самоуправлении, а также представляющая собой определенную сумму накопленных, осмысленных и систематизированных знаний о нормах муниципального права, муниципально-правовых институтах, понятиях и категориях.

К содержанию науки муниципального права относятся: предмет науки, методология науки, система науки, научная терминология, категории науки, отраслевая библиография, история науки.

*Предмет* науки муниципального права — это то, на что направлено научное познание (муниципально-правовые нормы, муниципально-правовые категории, практика применения норм муниципального права, осуществление местного самоуправления на предыдущих этапах истории).

Предмет и содержание науки муниципального права неразрывно связаны с ее методами познания, которые используются в конкретных юридических науках и составляют их методологическую основу. К наиболее важным из них можно отнести формально-догматический метод, логические методы исследования, метод конкретно-социологического исследования, сравнительно-правового исследования, сравнительно-исторический метод.

*Формально-догматический метод* — это метод, с помощью которого осуществляется внешняя юридическая обработка правового материала, производится описание и анализ муниципально-правовых норм и правоотношений, их объяснение, толкование, классификация, систематизация. Приемы метода позволяют выстроить муниципально-правовые знания в две логически стройные системы — институциональную и отраслевую.

*Логические методы* исследования представляют собой разнообразные логические приемы: анализ и синтез, индукцию и дедукцию, метод аналогии, гипотезы и др.

*Метод конкретно-социологического исследования* включает в себя такие приемы, как личное наблюдение, устные опросы, анкетирование, собеседование, статистическая обработка фактического материала.

*Метод сравнительно-правового исследования* — это способ исследования одного или нескольких муниципально-правовых институтов,

имеющих какие-либо сходные признаки различных муниципальных образований, субъектов федерации, стран. Такое сопоставление, изучение важно с теоретической и практической точек зрения, так как предоставляет полезный материал для заимствования опыта, для совершенствования правовых норм.

*Сравнительно-исторический метод* исследования представляет собой исторический подход к анализу и оценке важнейших категорий местного самоуправления и муниципально-правовых институтов.

Все названные методы связаны между собой, каждый из них может применяться в сочетании с другими. Совокупность указанных и других методов является методологией муниципального права.

Система науки муниципального права представляет собой логически обоснованное расположение в определенной последовательности теоретических положений, знаний, составляющих ее содержание. Основные институты муниципального права и институты науки муниципального права в общем соответствуют друг другу. Однако в целом система науки муниципального права по своим подразделениям шире, чем система отрасли права. Это не только сумма научных знаний о действующем муниципальном праве и его институтах, но и о наиболее общих категориях (понятиях) муниципального права, о предмете и методе данной отрасли права, о таких понятиях, как муниципально-правовая норма и муниципальные правоотношения, принципы муниципального права, она содержит научковедческие и исторические знания, связанные с муниципальным правом.

Наука муниципального права не только изучает и объясняет объективные процессы в осуществлении местного самоуправления, определяет их сущность и содержание, но и открывает новые закономерности, конструирует научные гипотезы в этой области. Муниципальное право выполняет познавательные, эвристические и прогностические функции при исследовании своего предмета, опираясь как на собственные результаты, так и на данные других юридических наук.

Источниками науки муниципального права служат труды отечественных и зарубежных ученых, законы и другие нормативные правовые акты, практика реализации муниципально-правовых норм в деятельности органов местного самоуправления. Важной основой также выступает опыт становления и развития земского и городского самоуправления, накопленный в дореволюционной России, а также наука советского строительства, главным содержанием которой было изучение организации и деятельности местных советских органов государственной власти.

Муниципальное право тесно связано с теорией и историей государства и права, с конституционным, административным, финансовым, жилищным, земельным и другими научными дисциплинами юридической науки, поскольку предметом их изучения являются различные аспекты местного самоуправления, а также с другими общественными науками, которые своими способами и методами изучают местную сферу общественной жизни.

## ГЛАВА II. ИСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

### § 1. Возникновение и развитие муниципальных учреждений в дореволюционной России

В Древней Руси в Новгороде и Пскове важные вопросы общественной, политической и культурной жизни обсуждались и решались на народном собрании (вече), являвшемся основой самоуправления. Однако в отечественной науке возникновение местного самоуправления связывают с процессами централизации Российского государства и реформами Ивана IV Грозного (XVI в.). В то время на местах действовала «система кормления», согласно которой государем в административные единицы (уезды, посады, волости, станы) назначались управители — наместники и волостели. Эти должностные лица жалованья не получали, «кормились» за счет поборов с населения. Для ограничения их власти и недопущения злоупотреблений были проведены губная и земская реформы. На первом этапе губной реформы (1539–1541 гг.) часть уголовных дел передавалась из ведения кормленщиков выборным органам. Городским и сельским обществам правительством стали выдаваться губные грамоты, предоставляющие право преследования и казни лихих людей. Округ, где преследование лихих людей производилось выборными обществом властями, назывался губой. Губное управление осуществлялось старостами, которые избирались сословиями определенного уезда из служилых людей (дворян и детей боярских). Судебные дела они вели совместно с целовальниками — выборными от посадского и сельского населения. Губным старостам подчинялись выборные руководители полицейских участков, сформированных по соответствующему числу дворов. Первоначально губные грамоты выдавались отдельным округам по просьбе местного дворянства и верхушки посада. На втором этапе губной реформы (1555–1556 гг.) губные учреждения вводились повсеместно.

Параллельно проводилась земская реформа, в ходе которой вместо наместников власть на местах стали осуществлять выборные земские старости (избирались из зажиточных слоев городского населения и черноземного крестьянства). Кормления отменялись, население обязывалось самостоятельно собирать оброк в государственную казну. Те местности, жители которых брали на себя соответствующие обязательства (откуп), получали так называемые откупные грамоты<sup>1</sup>.

Стремление передачи полномочий выборным от общества лицам демонстрировало желание царских властей создать в стране систему местного самоуправления. Выборные от населения лица выполняли полномочия государственных служилых людей в основном в фискальных вопросах. На них перекладывались обязанности по сбору различных государственных налогов и пошлин (таможенных, кабацких и др.), а в случае недобора положенных денежных средств они отвечали своим имуществом. Служба выборных голов и целовальников называлась верною, так как они приводились к присяге (к вере). В дальнейшем роль общества в местном управлении снижается и начинается процесс централизации власти в руках назначаемых воевод. Первоначально воеводско-приказное управление вводилось в пограничных городах, воеводы отвечали за оборону, приказные дьяки — за финансы. Постепенно данная система управления рас пространилась на всю страну. Самоуправление, как и прежде, сохранялось на самом низовом уровне, когда для решения хозяйственных вопросов проводились сходы населения. На них же избирались представители местного населения (сотские и старосты).

В вопросах управления эпоха Петра I отличалась противоречивыми тенденциями. С одной стороны, происходила централизация и бюрократизация органов власти, с другой, Петр I постоянно пытался вызвать самостоятельную активность участников управления, в том числе организовать самодеятельность населения.

Городская реформа была проведена указами 1699 г. Торгово-посадское население городов получило право избирать бурмистров, в задачу которых входил сбор налогов. Эти вопросы были изъяты из компетенции воевод. В Москве бурмистры находились в подчинении Бурмистерской палаты (позднее — Ратуши), органа, который ведал всеми торговыми и судебными делами. В других городах выборные бурмистры состояли в земских избах, подчинявшихся Бурмистерской палате (Ратуше).

Указом от 18 декабря 1708 г. «Об учреждении губерний и о росписи к ним городов» была предпринята попытка ввести в систему управления

<sup>1</sup> Ключевский В. О. Сочинения : в 2 т. Курс русской истории. Т. 2. Ч. 2. М., 1957. С. 365.

вновь создаваемых административных единиц выборных от дворянства (Совет ландратов при губернаторе). Но выборность была заменена назначением, а затем институт ландратов был ликвидирован.

В мае 1719 г. были составлены росписи губерний по провинциям (управлялись воеводами), которые, в свою очередь, делились на дистрикты под управлением земских комиссаров. Все сельские институты самоуправления на местах были поставлены под контроль государственной трехзвенной структуры: губернатор — воевода — земский комиссар.

В 1720 г. проводятся преобразования городского самоуправления. В городах создаются магистраты, подчинявшиеся Главному магистрату в Петербурге. В магистраты входили выбранные населением бурмистры и ратманы. Магистраты ведали не только налогами и сборами, но и всеми вопросами городской жизни — охраной общественного порядка, санитарией, благоустройством, образованием и т. д. Однако на практике разрешать проблемы городского жизнеобеспечения магистраты были не в состоянии ввиду отсутствия средств, так как все налоги и сборы шли в государственную казну.

В период царствования Екатерины II была проведена реформа, в результате которой, с одной стороны, усилилась власть губернатора, с другой, изменена система представительства от сословий. Согласно «Учреждению о губерниях» 1775 г. сложились три вида органов управления на местах:

- 1) царская администрация — губернское правление, городничий в городах;
- 2) органы смешанного состава (представители от населения, во главе государственный чиновник) — приказ общественного призрения, совместный суд;
- 3) выборные органы — нижний земской суд под председательством капитана-исправника. Аналогичный подход применен в «Грамоте на права и выгоды городам Российской империи» 1785 г. Новыми представительными органами в городах стали городской голова, градское общество, общая городская дума, шестигласная дума (выборные от каждого разряда городовых обывателей). Для участия в городских выборах устанавливался высокий имущественный ценз.

Наибольшей перестройке органы местного самоуправления царской России подверглись после отмены крепостного права в ходе проведения Земской реформы 1864 г. и Городской реформы 1870 г.

«Положением о губернских и уездных земских учреждениях» (1864 г.) создавались губернские и уездные земские учреждения, которые занима-

лись устройством и содержанием путей сообщения, обеспечением народного продовольствия, благотворительностью, попечением о больницах, богадельнях, строительством церквей, развитием местной торговли и промышленности, народным образованием, медицинской и ветеринарной помощью и т. д. Фактически все местные хозяйствственные дела передавались земствам. К земским учреждениям относились уездные и губернские земские собрания и их исполнительные органы — управы.

Собрания состояли из гласных, которые избирались сроком на три года по трем куриям — уездных землевладельцев, городских и сельских обществ.

В первую курию входили владельцы от 200 до 800 десятин земли, собственники торговых и промышленных предприятий, недвижимого имущества на сумму не менее 15 тыс. рублей или приносящего годовой доход свыше 6 тыс. рублей, а также уполномоченные от нескольких землевладельцев, имевших в уезде не менее 1/20 доли земельного ценза. Председателем куриального съезда был уездный предводитель дворянства.

В городскую курию входили купцы, владельцы промышленных или торговых предприятий с годовым оборотом не менее 6 тыс. рублей, а также владельцы недвижимой собственности, оцененной для взимания налога в 500 рублей в небольших городах, в 1 тыс. рублей в городах от 2 тыс. до 10 тыс. жителей и в 3 тыс. рублей в городах, где проживало более 10 тыс. жителей. Председательствовал на съезде городской курии городской голова. Таким образом, для курии землевладельцев и городской курии предусматривался имущественный ценз.

Выборы по сельской курии были многоступенчатые.

В тех уездах, где находились казенные и удельные земли, помимо избираемых гласных в состав земских собраний входили назначенные от ведомств государственных имуществ и удельного. Однако целый ряд чиновников местной администрации гласными избираться не могли, т. е. не допускалось совмещение выборной должности и государственной службы. Кроме чиновников в состав управ не могли входить духовные лица.

Число уездных гласных зависело от численности населения, размеров земельных владений, недвижимого имущества и колебалось от 14 до 100 человек и более, губернских — от 29 до 62 человек.

Собрания формировали соответствующие управы — уездную и губернскую. Председатель первой утверждался губернатором, второй — министром внутренних дел. Они же (губернатор и министр внутренних

дел) контролировали деятельность управ и имели право отменять их постановления. В качестве органа, разрешающего спорные вопросы между администрацией и земскими учреждениями, создавалось губернское земское присутствие во главе с губернатором. Земства также могли жаловаться на действия администрации в Сенат. Через губернское начальство земства могли обращаться в правительственные органы с просьбами и ходатайствами о помощи по хозяйственным проблемам.

Как юридические лица земские учреждения имели имущество, право заключения договоров, предъявления гражданских исков, несли ответственность по своим обязательствам и деятельности.

Для решения вопросов местного самоуправления дополнительно к государственным налогам вводились земские сборы и натуральные по-винности. Часть бюджета шла на жалованье членов управ, содержание присутственных мест. К необязательным относились расходы на медицину, образование, благотворительность. Однако именно эти направления деятельности земств получили в пореформенный период стимул к развитию<sup>2</sup>.

Реорганизация городского общественного управления проведена Городовым положением 1870 г. Им был отменен сословный принцип формирования и деятельности городских органов общественного управления. К ним относились городские избирательные собрания, городская дума, городской голова. Для избирателей были установлены, имущественный, возрастной (с 25 лет) цензы, а также ценз оседлости (уплата налогов в течение 2 лет до выборов). Общий список избирателей делился на три разряда (курии) в зависимости от величины уплаченных городских налогов. Число гласных городской думы варьировалось и зависело от количества избирателей в городе.

Городская дума являлась распорядительным органом и избирала городского голову, городскую управу (исполнительный орган, городского секретаря), создавала постоянные и временные комиссии. Заседания думы должны были проходить не менее двух раз в год. Они созывались по инициативе городского головы, губернатора, не менее одной пятой гласных.

Члены городской управы избирались на 4 года с ротацией половины из них каждые 2 года. В ведение городского общественного управления передавались вопросы благоустройства городов, а также попечения над торговлей, образованием, медициной, благотворительностью. Городские

<sup>2</sup> История России с начала XVIII до конца XIX века / отв. ред. А. Н. Сахаров. М., 1996. С. 397.

общества получили право распоряжаться землей, приобретать и отчуждать имущество, заключать соответствующие обязательства.

В результате проведенной реформы города превратились из административных центров в экономические и культурные.

Правление императора Александра III вошло в историю России как период контрреформ, в ходе которых в 80–90-е гг. XIX в. усилилась роль государственной власти в контроле над органами общественного управления. В 1889 г. вводится институт участковых земских начальников. Уезды были поделены на участки, в которые министром внутренних дел назначались земские начальники в соответствии со следующими критериями: должны быть потомственными дворянами, владеть недвижимостью, иметь высшее образование, занимать в течение нескольких лет пост мирового посредника или мирового судьи. Земские начальники надзирали за деятельностью органов крестьянского самоуправления. Следующей инстанцией являлся уездный съезд земских начальников. Председателем съезда назначался уездный предводитель дворянства. Надзор за уездными съездами земских начальников осуществлял губернатор.

Земским Положением (1890 г.) круг вопросов, находящихся в ведении органов самоуправления, был сокращен, снижена их налоговая база. Изменился состав и число курий. В частности, в первую курию стали входить не просто землевладельцы, а лишь дворяне. Был увеличен избирательный имущественный ценз в городской курии. Крестьянская курия была лишена права избирать гласных, волостные сходы могли только рекомендовать кандидатов в списки гласных, назначал гласных по рекомендации земских начальников губернатор. Было допущено совмещение государственных и выборных должностей. Фактически земства из органов самоуправления трансформировались в органы государственного управления.

На основе нового Городового положения (1892 г.) аналогичной перестройке подверглись и органы городского общественного управления.

Несмотря на административные препоны, вторая половина XIX в. по праву считается временем развития самоуправления в истории нашего государства.

## **§ 2. Организация местной власти в советский период**

После Октябрьской революции 1917 г. самостоятельность системы местного самоуправления была отвергнута советской властью. Создаваемые в тот период местные советы стали брать на себя функции существующих органов местного самоуправления. Советы рабочих и солдатских депутатов действовали параллельно с городскими думами, советы

крестьянских депутатов — с земскими органами. Нормативное закрепление новых подходов к управлению после прихода к власти большевиков отражено в Конституции РСФСР, принятой на V Всероссийском съезде советов (4–10 июля 1918 г.). Все органы управления структурно составили единую советскую систему государственной власти, основой которой стал принцип демократического централизма. Этот принцип предполагал:

- а) выборность всех руководящих органов снизу доверху;
- б) подотчетность руководящих органов народу;
- в) централизацию руководства из одного центра, подчиненность меньшинства большинству;
- г) обязательность решений вышестоящих органов для нижестоящих.

Применительно к организации советской власти это означало: выборность всех органов государственной власти в центре и на местах; подотчетность депутатов перед избирателями и право последних отозвать депутата, если он не оправдал доверие избирателей; формирование органов государственного управления представительными органами. Все органы государственной власти и государственного управления образовывали единую систему и работали на основе подчинения нижестоящих органов руководству и контроля вышестоящих органов. Акты советских государственных органов были обязательны к исполнению на всей территории деятельности данного органа для всех, к кому эти акты относятся.

Глава IX Конституции 1918 г. раскрывала функции высших органов власти — Всероссийского съезда советов и Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета (ВЦИК) (руководящий орган в период между съездами). Организация областных, губернских, уездных, волостных съездов советов, а также городских и сельских советов раскрывалась в главах с X по XII. Выборы проводились по многогступенчатой системе. Сначала избирались городские и сельские советы, которые делегировали своих представителей на соответствующие съезды. Те, в свою очередь, избирали депутатов вышестоящих съездов и в конечном итоге — Всероссийского съезда советов. Таким образом, выборы в представительные органы были непрямые. Кроме того, отвергалась всеобщность выборов. Избирательные права получили только трудящиеся, солдаты и потерявшие трудоспособность лица вышеуказанных категорий. Лишались избирательных прав лица, использующие наемный труд, живущие на проценты с капитала, частные торговцы, монахи и священнослужители,

служащие и агенты бывшей полиции, душевнобольные, осужденные за преступления. Сами советы как форма диктатуры пролетариата носили наименование советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов.

Советы низового уровня фактически и выполняли функции органов местного самоуправления. Но, входя в единую систему органов государственной власти, в решении местных проблем они могли проявлять самостоятельность в рамках, которые определяли им вышестоящие советы (съезды).

Одна из главных функций местных советов заключалась в проведении в жизнь постановлений вышестоящих органов. Кроме того, органы власти на местах выполняли следующие задачи:

- принимали меры к поднятию территории в культурном и хозяйственном отношении;
- разрешали вопросы местного значения.

Однако в условиях гражданской войны и политики «военного коммунизма» управление было жестко централизовано. Определенная хозяйственная самостоятельность местных советов стала проявляться после введения новой экономической политики (НЭП) в 1921 г. Допущение деятельности частных предприятий и установление в их отношении налогов на деятельность привели к появлению у местных советов собственных средств и, соответственно, возможности самостоятельно решать некоторые проблемы. Свертывание НЭПа, проведение в стране индустриализации промышленности, а затем коллективизация сельского хозяйства в конце 20-х — начале 30-х гг. XX в. вновь поставили местные советы под жесткий контроль вышестоящих органов. Нельзя также забывать и о таком факторе, как сращивание партийного и государственного аппарата, которое происходило в годы советской власти. В условиях складывающейся административно-командной системы местные советы превращались в придаток партийных органов, которыми и принимались решения, касающиеся вопросов местного значения.

К середине 30-х годов XX в. официально было объявлено, что в Советском Союзе построены основы социализма. Это означало, что покончено с эксплуатацией человека человеком и ликвидирован эксплуататорский класс. Результатом стало изменение избирательной системы. Согласно Конституции 1936 г. выборы в представительные органы приобретают демократические черты. Депутаты избирались по одномандатным округам на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Однако при отсутствии альтернативы (на один депутатский мандат — один кандидат), а также по причине

того, что списки кандидатов составлялись вышестоящими партийными органами, выборы носили безальтернативный характер.

На всем протяжении существования СССР местным советам уделялось самое пристальное внимание со стороны вышестоящих органов. Принимались различные нормативные правовые акты по организации их деятельности, повышению эффективности работы. Но при существующей командно-административной системе, превалировании партийных органов над государственными при принятии решений роль советов в местном управлении была номинальной. Провозглашенный принцип организационного строения партийных и государственных органов — демократический централизм — утратил свою демократическую составляющую.

Согласно последней советской Конституции (СССР — 1977 г., РСФСР — 1978 г.) местные советы обладали достаточно широкими полномочиями. На них были возложены функции по руководству социалистическим строительством (государственным, хозяйственным, социально-культурным) на соответствующих территориях. Они определяли планы развития и бюджет региона, осуществляли общее управление предприятиями, колхозами и совхозами, обеспечивали правопорядок. Распорядительными органами советов являлись исполнительные комитеты (исполкомы). Однако на практике указанную деятельность проводили партийные органы определенного звена (районные, городские, областные комитеты КПСС), а местные советы и исполкомы лишь выполняли их указания и выступали придатком партийной системы.

Ситуация стала меняться со второй половины 80-х гг. ХХ в. Объявленный в СССР курс «Перестройка! Гласность! Ускорение!» предполагал развитие социалистической демократии. Повысилась политическая активность граждан. В 1988–1989 гг. подвергаются реформированию партийные и государственные органы. Высшим государственным органом становится Съезд Советов СССР, выборы народных депутатов на который впервые проходили на альтернативной основе. На I Съезде прозвучали призывы части депутатов к отмене ст. 6 Конституции СССР о руководящей и направляющей силе советского общества (КПСС) и передаче всей власти советам. В обществе зреют настроения о необходимости слома административно-командной системы и формирования реального народного представительства при идеологическом многообразии. Меняется взгляд на роль местных советов, которые должны стать самостоятельными и выйти из структуры органов государственной власти.

Данный подход был закреплен Законом СССР от 9 апреля 1990 г. № 1417-І «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», в соответствии с которым местные органы власти приобрели определенную самостоятельность. Дальнейшее развитие местного самоуправления происходило уже не на союзном, а на республиканском уровне. Верховным Советом РСФСР 6 июля 1991 г. был принят Закон РФ № 1550-І «О местном самоуправлении в Российской Федерации», ставший, с одной стороны, нормативным правовым актом, установившим подлинное самоуправление в социалистической истории нашего отечества, с другой, он был одним из последних документов периода существования СССР. Согласно закону представительными органами по-прежнему оставались советы. Органом управления становилась местная администрация. И если раньше исполкомы были подотчетны и зависимы как от советов, так и от вышестоящих исполкомов, то местная администрация получила большую самостоятельность в своей деятельности. Чтобы подчеркнуть определенную независимость местной администрации, была установлена выборность ее главы непосредственно населением.

Дальнейшие преобразования местного самоуправления в России происходили после распада СССР и были связаны с суворенным развитием нашего государства.

### § 3. Теории местного самоуправления

На основе изучения опыта организации местного самоуправления, прежде всего, в зарубежных странах ученые предпринимали попытки представить основные модели местного самоуправления, выявить и проанализировать имеющуюся практику их функционирования.

Одной из первых теорий называют *теорию свободной общины*. Ее родоначальниками признаются представители французской и бельгийской правовых школ конца XVIII — начала XIX вв. Турэ, Токвиль, Гербер, Гирке и др. В основу теории был положен опыт развития городских общин Западной Европы в период феодализма. Фундаментальные положения теории можно выразить в следующих утверждениях:

- община имеет естественное право на самостоятельность и независимость от центральной власти;
- община возникла раньше государства и первична по отношению к нему;
- государство должно не только признавать, но и уважать свободу общин;
- члены определенного сообщества (городские и сельские общины) имеют собственные интересы, поэтому помимо законодательной, исполнительной и судебной, правомерно говорить и об общинной власти.

Авторы теории делают вывод о том, что существует круг местных дел, отличных от дел государственных, которые должны разрешаться общиной, поэтому самоуправление независимо от государственных дел и самостоятельно.

Однако ряд ученых отмечали несостоительность такого подхода. По их мнению, самостоятельность общины не может быть абсолютной. Именно государство организует общины, устанавливает их территориальные пределы и предметы деятельности. Общины не существуют в отдельных частях государства, а создаются повсеместно, и их деятельность унифицирована. Поэтому противопоставлять государства и общину неправомерно.

*Общественная или хозяйственная теория* (разработана О. Ресслером, Р. Молем, в дореволюционной России поддерживалась В. Н. Лешковым и А. И. Васильчиковым) местного самоуправления базируется на утверждении, что община не только самостоятельный субъект, но и имеет специфический вид деятельности. Исследователи этой теории считают, что община занимается исключительно хозяйственными, а не государственными вопросами. Непреложным выступает факт, что имеются проблемы местного значения, не представляющие для государства никакого интереса. Следовательно, местное сообщество должно самостоятельно ведать этими хозяйственными вопросами, государство же должно заниматься политическими проблемами. Существует четкое разграничение задач, решаемых государством и органами местного самоуправления. Государственные органы могут лишь контролировать деятельность общины, чтобы она не выходила за рамки дозволенного и не посягала на государственные политические задачи.

Представители *государственной теории* местного самоуправления (основоположники Р. Гнейст и Л. Штейн) отвергают наличие самостоятельного круга дел местного самоуправления и утверждают, что оно осуществляет общегосударственные задачи, возложенные на него. По мнению Н. М. Коркунова, самоуправление предполагает не противоположение и обособление местного общества и государства, а призыв местного общества на службу государства<sup>3</sup>. Отличает органы самоуправления от органов местного государственного управления наличие в местном самоуправлении выборных начал и то, что некоторые государственные функции осуществляются самим местным сообществом. Но именно государство определяет те из своих собственных задач, которые передаются на разрешение сообществу. В этом случае речь идет об определенной децентрализации государственных функций. Одним из основных постулатов государствен-

---

<sup>3</sup> Коркунов Н. М. Русское государственное право : в 2 т. СПб., 1909. Т. 2. С. 489.

ной теории Г. Еллинек считал признание самоуправления в качестве государственного управления через посредство лиц, не являющихся профессиональными государственными должностными лицами, — управление, которое, в противоположность государственно-бюрократическому, есть управление через посредство самих заинтересованных лиц.

В России исследование указанных проблем стало активно проводиться со второй половины XIX в. в связи с эпохой реформ императора Александра II.

Российские правоведы XIX — начала XX вв. А. Д. Градовский, В. П. Безобразов, А. И. Васильчиков, Л. А. Велихов, Б. Б. Веселовский, Н. М. Коркунов, М. И. Свешников, Н. И. Лазаревский, Б. Н. Чичерин и др. уделяли пристальное внимание тенденциям мирового развития местного самоуправления. Они анализировали и разрабатывали собственные классификации теорий местного самоуправления.

Большинство российских юристов конца XIX — начала XX вв. придерживались *государственной теории местного самоуправления*. Объясняется это тем, что в условиях абсолютной монархии отстаивать какую-либо независимость органов местного самоуправления от государства было невозможно. Данная теория получила свое развитие в работах таких видных дореволюционных юристов, как А. А. Градовский, В. П. Безобразов, Н. И. Лазаревский.

Н. И. Лазаревский определял местное самоуправление как систему децентрализованного государственного управления, где действительность децентрализации обеспечивается рядом юридических гарантий, которые, с одной стороны, ограждают самостоятельность органов местного самоуправления, а с другой стороны, обеспечивают тесную связь с данной местностью и ее населением. Л. А. Велихов, в отличие от Н. И. Лазаревского, отделял муниципальную власть от государственной. «Муниципальная деятельность протекает по соседству с деятельностью других смежных самоуправлений и в составе деятельности общегосударственной. Муниципальная власть проявляется, наряду с властью других коммунальных органов, с местной правительской властью, судебной властью и т. п.». Таким образом, Л. А. Велихов указывает, что местное самоуправление — это самостоятельный уровень осуществления народом принадлежащей ему власти, не связанной жесткой иерархией как с органами муниципальной власти иных муниципальных образований, так и с органами государственной власти<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. URL: <https://reallib.org/reader?file=754427> (дата обращения: 17.06.2022).

Он же выделил некоторые существенные признаки, присущие муниципальной власти и отличающие ее от центральной правительенной власти. Во-первых, это различие в характере власти. Центральная государственная власть есть власть суверенная, верховная, могущая сама себя реформировать, органы же местного самоуправления — власть подзаконная, действующая в пределах, указанных ей верховной властью.

Некоторые авторы дополнительно к основным теориям (свободной общины, общественной и государственной) выделяют дуалистическую теорию и теорию социального обслуживания.

Сторонники *дуалистического подхода* обращают внимание на двойственный характер местного самоуправления, так как достаточно сложно отделить государственную деятельность от деятельности местного самоуправления. Сформировался общий подход к тому, что в своей деятельности органы местного самоуправления сочетают публично-властные и частные общественные начала. Двойственный характер местного самоуправления проявляется также в признании того, что правами в сфере местного самоуправления обладает население, однако реализация этого права регулируется государством.

Согласно теории *социального обслуживания* основные задачи, которые должны выполнять органы местного самоуправления, — это оказание услуг населению, забота о благосостоянии жителей в различных сферах жизнедеятельности: социально-культурной, экономической, охраны общественного порядка и пр., иными словами, за основу в теории берется не соотношение государственных и местных начал в системе местного самоуправления, а функциональность, предполагающая эффективность выполнения хозяйственных дел в соответствующих муниципальных образованиях.

В настоящее время изучение теоретических подходов позволяет проследить эволюцию органов местного самоуправления как института и на основе существующих концепций выработать оптимальные формы их функционирования.

#### **§ 4. Общая характеристика муниципальных систем зарубежных стран**

Традиционно в отечественной литературе различают несколько систем местного самоуправления: англосаксонскую, континентальную и смешанную (германскую). Различие этих моделей заключается в специфике формирования и функционирования структурных элементов органов местного самоуправления и особенностях их взаимоотношений с государственной властью.

*Англосаксонская система* зародилась в Великобритании и закрепилась также в Австралии, Канаде, Новой Зеландии, США и других странах. В рамках данной системы органам местного самоуправления представлена наибольшая автономия. В пределах своей компетенции они обладают достаточно широкими полномочиями и мало зависят от центральных властей. Сфера ведения местного самоуправления обычно подробно регламентируются законодательством.

Как правило, на местах отсутствует представительство центрального правительства, осуществляющего контроль за органами самоуправления, нет прямого подчинения нижестоящих выборных органов вышестоящим. Контроль за органами местной власти ведется в основном через суд (если они превышают свои полномочия, прямо определенные законом) или путем проверки соответствующими ведомствами расходования денежных сумм, выделяемых центральным правительством на развитие конкретных направлений деятельности. Например, в Великобритании средства органам местного самоуправления направляются через министерство окружающей среды, транспорта и регионов. В структуре министерства созданы контролирующие и координирующие органы: комиссия по вопросам местного управления, комитет охраны природы, жилищная инспекция, инспекция ценности и качества, инспекция питьевой воды.

Право оспорить действия органов местного самоуправления через суд принадлежит как государственным органам, так и частным лицам. При этом даже правильные, положительные действия органов местного самоуправления отменяются судом, если эти полномочия не прописаны в законе.

Еще одной особенностью данной модели является выборность населением не только представительных органов, но и некоторых должностных лиц. Так, в графствах (административно-территориальные единицы) США населением избираются надзиратели школ, коронеры, шерифы, другие должностные лица.

*Континентальная (французская) модель* получила свое распространение в ряде стран Европы, в бывших французских колониях (прежде всего, африканских), в отдельных странах Латинской Америки и Ближнего Востока. Некоторые авторы именуют эту модель романо-германской. Ее особенности заключаются в установлении государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления и параллельном функционировании на местах органов государственного управления и местного самоуправления. В самой Франции на уровне региона и депар-

тамента в качестве представителей государства назначаются комиссары Республики (префекты). Кроме того, отдельные ведомства имеют на местах собственные периферийные (территориальные) службы. Например, министерства образования, юстиции, экономики и др.

На областном уровне в Италии (в стране установлена трехзвенная система административно-территориального деления: область — провинция — коммуна) от имени центральных властей выступает правительственный комиссар, который, с одной стороны, руководит деятельностью государственной администрации, с другой стороны, координирует ее с деятельностью, осуществляемой областью (ст. 124 Конституции).

Также в континентальной модели существует определенная зависимость нижестоящих органов местного самоуправления от вышестоящих. В частности, в итальянской Конституции прямо установлено, что областной орган реализует в децентрализованной форме контроль за законностью актов провинций, коммун и иных местных образований. Контроль, по существу, может проводиться путем предъявления органу, принявшему решение, мотивированного требования о пересмотре этого решения (ст. 130).

*Смешанная (германская) модель*, действующая в некоторых странах (Австрия, Германия, Япония и др.), сочетает в себе подходы ангlosаксонской и континентальной систем. Дополнительно можно отметить в этих странах наличие специфического национально-исторического опыта в организации органов местного самоуправления.

Вышеперечисленные модели местного самоуправления, несмотря на определенные отличия, имеют общие черты, присущие демократическому государству. Во-первых, они формируются выборным путем самим населением, и государство не может вмешиваться в этот процесс. Во-вторых, в вопросах местного значения они наделены известной самостоятельностью. В-третьих, для решения стоящих перед ними задач местного характера они обладают собственностью и источниками дохода.

Отличия в основном связаны с историческими традициями страны и ее политico-территориальным устройством. Как правило, в федеративных и сложных унитарных государствах систему местного самоуправления определяет не государство (оно лишь устанавливает принципы), а органы власти субъектов федерации или территориальной автономии.

Особняком от вышеописанных стоит *советская модель*. Она действовала в странах социализма. Структура и организация деятельности органов местного самоуправления в современном мире многообразны, но есть некоторые сходные черты.

Практически всегда существует разделение органов местного самоуправления на представительные и исполнительные. *Представительные* органы работают в сессионном порядке, *исполнительные* — на постоянной основе. В качестве ответственных за определенные направления деятельности (в зависимости от численности населения и уровня территориальной организации) выступают комиссии (комитеты) или уполномоченные лица. Представительные органы определяют круг дел, подлежащих выполнению. Комиссии, исполнительные органы, должностные лица отчитываются перед ними о проделанной работе. Органы местного самоуправления всех уровней сменяются, периодически они переизбираются (переназначаются). Таким образом, местное население непосредственно участвует в управлении соответствующей территорией.

В настоящее время существуют различные принципы, международные стандарты в организации и деятельности местного самоуправления в демократических государствах. Значительное внимание вопросам местного самоуправления уделялось в рамках европейской интеграции. Члены региональной организации — Совета Европы — в 1985 г. приняли Европейскую хартию (далее — Хартия) местного самоуправления, чтобы унифицировать национальное законодательство в этом направлении. После ратификации большинством участников в 1988 г. Хартия вступила в силу.

В преамбуле Хартии заявляется, что органы местного самоуправления являются одной из главных основ любого демократического строя. Право граждан участвовать в управлении государственными делами относится к демократическим принципам и наиболее непосредственным образом оно может быть реализовано именно на местном уровне. Существование наделенных реальными полномочиями органов местного самоуправления обеспечивает одновременно эффективное и приближенное к гражданам управление.

Органы местного самоуправления должны пользоваться значительной самостоятельностью в отношении полномочий, порядка их осуществления и средств, необходимых для выполнения своих функций.

Хартия небольшая по объему, включает в себя 18 статей, объединенных в три части. Статья 1 не имеет частей, в ней стороны обязуются соблюдать нормы Хартии в порядке и объеме, как это предусмотрено ст. 12.

Основные положения отражены в ч. I, где изложены обязательства, которые берут на себя страны-участницы.

Во-первых, предлагается признать принцип местного самоуправления во внутреннем законодательстве и в конституции государства.

При этом под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ими, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

Представительные органы местного самоуправления (советы или собрания) должны избираться путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Могут применяться и иные формы прямого участия граждан, например, собрания граждан, референдумы. Основные полномочия органов местного самоуправления должны устанавливаться конституцией или законом. Могут предоставляться законом и полномочия для выполнения конкретных задач. В пределах своей компетенции органы местного самоуправления должны обладать полной свободой действий для реализации собственной инициативы по любому вопросу. Предоставляемые органам местного самоуправления полномочия должны быть полными и исключительными. Если центральный или региональный орган власти делегирует полномочия какому-либо органу местного самоуправления, то, насколько это возможно, он (орган местного самоуправления) должен обладать свободой адаптировать эти полномочия к местным условиям.

Центральные органы власти должны консультироваться с органами местного самоуправления в процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно их касающихся. Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, может допускаться только с учетом мнения населения этих территорий. Местным органам власти также предоставляется право самим определять свои внутренние административные структуры, которые они намерены создать, с тем чтобы те отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление.

Для того чтобы персонал органов местного самоуправления был высококвалифицированным, следует обеспечить соответствующие условия профессиональной подготовки, оплаты труда и продвижения по службе.

Любой административный контроль за органами местного самоуправления может реализовываться только в порядке и в случаях, предусмотренных конституцией или законом. Он может включать также контроль за целесообразностью, осуществляемый вышестоящими органами власти, в отношении задач, выполнение которых поручено органам местного самоуправления.

Органы местного самоуправления должны обладать собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться

при выполнении своих полномочий. Для этого вводятся местные налоги и сборы. Однако органы местного самоуправления могут быть неравными с точки зрения экономического развития. Необходимо внедрение процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер для защиты более слабых в финансовом отношении, в том числе путем предоставления перераспределяемых ресурсов и субсидий.

В целях решения задач, представляющих общий интерес, органы местного самоуправления имеют право сотрудничать и вступать в ассоциацию с другими органами местного самоуправления.

Часть II Хартии «Прочие положения» включает в себя три статьи (с 12 по 14), она посвящена порядку реализации ее норм. Государствам предлагается взять на себя обязательства, состоящие не менее чем из двадцати пунктов ч. I по выбору, причем десять пунктов (конкретно перечислены) должны быть общеобязательными.

Предусматривается информирование Генерального секретаря Совета Европы о законодательных положениях и иных мерах, принятых государством для обеспечения соблюдения положений Хартии.

Часть III раскрывает порядок подписания, ратификации и вступления в силу Хартии, а также ее денонсации.

Таким образом, Европейская хартия местного самоуправления устанавливает гарантии политической, административной и финансовой независимости органов местного самоуправления в государствах-членах Совета Европы. Хартия закрепила основополагающие принципы и нормы деятельности муниципальных образований.

Отметим, что изучение историко-теоретических основ местного самоуправления, сравнительно-правовой анализ различных теорий позволяют проследить преемственность институтов самоуправления, понять преобразования, происходящие в России в рамках общего процесса демократизации.

## ГЛАВА III. ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

### § 1. Местное самоуправление, его природа

Муниципальное право принято называть правом местного самоуправления.

Понятие «местное самоуправление» является сложным и много-плановым. Для раскрытия его содержания необходимо выделить четыре основных аспекта, характеризующих сущность местного самоуправления как самостоятельного института гражданского общества.

Местное самоуправление рассматривается как:

- одна из основ конституционного строя РФ;
- право граждан РФ на осуществление местного самоуправления;
- самостоятельная деятельность населения по решению вопросов местного значения;
- одна из форм народовластия.

Конституция РФ закрепляет основы народовластия на всех уровнях его организации, вплоть до самого малочисленного поселения любого вида. Она не только признает местное самоуправление, но и устанавливает принцип самостоятельности местного самоуправления в пределах его компетенции. Таким образом, местное самоуправление отделяется от государственной власти, которая не имеет права выполнять функции муниципального управления.

Научное определение понятия данного социально-политического института предполагает понимание его государственно-правовой природы.

Местное территориальное самоуправление имеет прямое отношение к проблеме организации народовластия в государстве. Оно, будучи выразителем общего интереса народа, обеспечивает его реализацию, прежде всего, в форме закона, который уже в силу этого обязателен для всех, кому он адресован. Исполнение законов осуществляется соответствую-

щими органами, в том числе и органами населения городов, районов и других поселений. Последние соединяют эту деятельность с конкретными интересами местного населения. Более того, население может стать основным субъектом этой государственной работы, следовательно, местное население может становиться основным субъектом управленческих, административно-правовых отношений, что является первой особенностю муниципального управления.

Вторая отличительная черта муниципального управления вытекает из первой. Государственно-правовая природа местного самоуправления определяется не только необходимостью централизации публичной власти, но и более значимой проблемой организации государственной власти вообще. Муниципальное управление должно быть в функциональном отношении весьма результативным. Важную роль в решении этого вопроса призвано играть законодательство о местном самоуправлении. Самоуправление невозможно без юридически оформленных институтов, без соответствующих органов местного самоуправления, должностных лиц и организаторской деятельности депутатов представительных органов муниципалитетов.

Для функционирования местного самоуправления на территории нужны определенные предпосылки:

- круг местных проблем, решение которых возможно собственными силами и средствами;
- инициатива и желание граждан самостоятельно и ответственно решать эти проблемы;
- правовая основа, дающая возможность и гарантирующая реализацию права населения на местное самоуправление;
- финансово-бюджетные возможности территории для обеспечения деятельности органов местного самоуправления;
- согласование местных интересов с региональными и общегосударственными;
- четкое разграничение собственности между органами местного самоуправления и государственными органами;
- наличие квалифицированных кадров, способных профессионально реализовать функции управления;
- географические условия территории (относительная компактность проживания, существование общей инфраструктуры, климатические условия и др.).

Возможность и необходимость создания органов местного самоуправления предусмотрена Конституцией РФ (ч. 1 ст. 131) и Феде-

ральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»\* (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ). Причем как принцип местного самоуправления федеральное законодательство закрепляет норму, в соответствии с которой структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

Следовательно, местное самоуправление — это самостоятельная деятельность граждан (под свою ответственность и в соответствии с законодательством) по регулированию, управлению и решению непосредственно или через формируемые ими органы местного самоуправления значительной части вопросов местного значения в интересах населения данной территории, с учетом развития всего общества.

В части 2 ст. 1 Федерального закона № 131-ФЗ местное самоуправление определяется как форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, — законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Федеральные законы, законы субъектов РФ, закрепляющие нормы муниципального права, не могут противоречить Конституции РФ и вышеуказанному закону, ограничивать гарантированные ими права местного самоуправления. В случае противоречия норм муниципального права, содержащихся в законах, положениям Конституции РФ, Федерального закона № 131-ФЗ применяются положения Конституции РФ и названного закона.

## § 2. Принципы местного самоуправления

Принципы местного самоуправления — это обусловленные природой местного самоуправления коренные начала и идеи, лежащие в основе организации и деятельности населения, формируемых ими органов, самостоятельно осуществляющих управление местными делами.

Принципы должны обеспечить эффективность функционирования местного самоуправления. В принципах местного самоуправления нахо-

\* *Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации* : федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

дят отражение требования объективных закономерностей и тенденций развития местной власти.

Вопрос о принципах местного самоуправления имеет важное значение для понимания местного самоуправления как формы народовластия и его функционирования в системе всех государственно-властных отношений.

Вопросы, связанные с установлением общих принципов организации местного самоуправления, Конституция РФ относит к совместному ведению РФ и ее субъектов (п. «н» ч. 1 ст. 72). Поэтому на федеральном уровне регулируются только основные, принципиальные вопросы организации и деятельности местного самоуправления, конкретное же их разрешение осуществляется в конституциях, уставах и законах субъектов РФ, а также в уставах муниципальных образований.

Конституция РФ, Федеральный закон № 131-ФЗ закрепляют общие принципы местного самоуправления, присущие всей его системе в РФ. К ним относятся:

- самостоятельность населения в решении вопросов местного значения;
- гарантированность местного самоуправления государством и законом;
- организационное обособление местного самоуправления в системе управления государством и обществом;
- многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления;
- разграничение полномочий между органами государственной власти РФ и органами местного самоуправления;
- ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, государством, физическими и юридическими лицами;
- экономическая и финансовая самостоятельность местного самоуправления;
- соблюдение прав и свобод человека и гражданина;
- законность в организации и деятельности местного самоуправления.

*Принцип самостоятельности населения* в решении вопросов местного значения предполагает свободное и независимое рассмотрение и решение им вопросов, составляющих его компетенцию. При этом самостоятельность ограничена пределами полномочий конституционно-правового статуса местного самоуправления. Само-

стоятельное решение населением вопросов местного значения осуществляется путем местного референдума, муниципальных выборов, других форм прямого волеизъявления, а также через выборные и другие органы местного самоуправления. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы.

*Принцип гарантированности местного самоуправления государством и законом* выражается в обязательстве государства не только не препятствовать законной деятельности самоуправленческих структур, но и создавать им благоприятные условия, в частности, своевременно принимать законы и иные правовые акты. Такие гарантии закреплены Конституцией РФ, Федеральным законом № 131-ФЗ, другими нормативными правовыми актами, в том числе субъектов РФ.

*Принцип организационного обособления местного самоуправления в системе управления государством и обществом.* Местное самоуправление представляет собой систему, построенную на основе самоорганизации, самодеятельности и саморегулирования. Местные социальные общности сами образуют свои органы управления и создают социальные нормы. При этом местное самоуправление, отражая, по существу, независимость муниципальных образований в рамках общих для всего государства законов, означает не свободу от государства, а свободу внутри него и не может рассматриваться иначе как в совокупности с общим организмом всего государственного управления. Степень развития местного самоуправления зависит от степени демократии в обществе: чем оно демократичнее, тем шире в нем действуют самоуправленческие начала. Фундаментом местного самоуправления должна и может стать разветвленная сеть органов муниципальных образований, представляющих собой самоорганизацию граждан по месту их жительства в городских и сельских поселениях. На основе данного принципа строятся взаимоотношения органов и должностных лиц местного самоуправления с государственными органами и государственными должностными лицами. Федеральный закон № 131-ФЗ закрепляет, что:

- образование органов местного самоуправления, назначение должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается;

- осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается;

- должностные лица местного самоуправления не относятся к категории государственных служащих;
- решения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления могут быть отменены органами и должностными лицами, их принявшими, либо признаны недействительными по решению суда.

*Принцип многообразия организационных форм осуществления местного самоуправления.* Согласно п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ к совместному ведению Федерации и ее субъектов отнесено установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления. Субъекты РФ закрепляют основы и формы осуществления местного самоуправления с учетом исторических и иных условий, местных традиций. В правовых актах субъектов РФ могут содержаться нормы и положения относительно типовых, примерных структур и форм местного самоуправления применительно к разным категориям поселений.

*Принцип разграничения полномочий между органами государственной власти РФ и местного самоуправления.* Согласно конституциям и уставам субъектов РФ основными их полномочиями в сфере местного самоуправления являются:

- принятие и изменение законов субъектов РФ о местном самоуправлении, контроль за их соблюдением;
- обеспечение соответствия законов субъектов РФ о местном самоуправлении Конституции РФ и федеральным законам;
- регулирование порядка передачи и непосредственная передача объектов собственности субъектов РФ в муниципальную собственность;
- регулирование отношений между федеральным бюджетом и местными бюджетами;
- обеспечение сбалансированности минимальных местных бюджетов на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности;
- возложение на органы местного самоуправления законом отдельных полномочий субъектов РФ, передача им материальных финансовых средств, необходимых для осуществления данных полномочий, контроль за их реализацией;
- принятие региональных программ развития местного самоуправления;
- защита прав граждан на осуществление местного самоуправления;

- обеспечение гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления;
- соблюдение государственных минимальных социальных стандартов;
- установление и изменение порядка создания, объединения, реорганизация или упразднения муниципальных образований, установление и изменение их границ, наименований;
- компенсация местному самоуправлению дополнительных расходов, понесенных в результате решений, принятых органами государственной власти субъектов РФ;
- регулирование особенностей организации местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций;
- законодательство о муниципальной службе;
- ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением.

Решение вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования зависит, прежде всего, от того, насколько эффективно организована работа органов местного самоуправления. Поэтому в случае неудовлетворительного решения вопросов местной жизни претензии населения муниципального образования должны быть обращены к органам и должностным лицам местного самоуправления. Реализация принципа *ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, государством, физическими и юридическими лицами* предполагает использование различных форм контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления, которые находят свое закрепление в уставах муниципальных образований. В уставе муниципального образования устанавливаются основания и виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением.

*Принцип экономической и финансовой самостоятельности местного самоуправления.* Конституция РФ, гарантируя экономическую и финансовую самостоятельность местного самоуправления, признает и защищает наравне с другими формами собственности муниципальную собственность (ст. 8). Статья 132 предоставляет органам местного самоуправления право самостоятельно управлять муниципальной собственностью, формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, вводить местные налоги и сборы, решать иные вопросы местного значения.

Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ неотъемлемым атрибутом каждого муниципального образования является муниципальная собственность и местный бюджет. Закон закрепляет гарантии обеспечения минимальных местных бюджетов, которые должны формироваться на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности, устанавливаемых законами субъектов РФ. В соответствии с данным законом органы местного самоуправления должны обеспечивать удовлетворение основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований, на уровне не ниже минимальных государственных социальных стандартов, выполнение которых гарантируется государством путем закрепления в доходы местных бюджетов отчислений от федеральных налогов и налогов субъектов РФ.

*Принцип соблюдения прав и свобод человека и гражданина.* Претворение в жизнь данного принципа обеспечивается:

- деятельностью органов местного самоуправления и их должностных лиц по решению вопросов обеспечения жизнедеятельности населения;
- осуществлением функции охраны общественного порядка, оказанием содействия в проведении выборов в государственные органы власти, всероссийских референдумов, референдумов субъектов Федерации, проведением муниципальных выборов и местных референдумов.

Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ нормативные акты органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

*Принцип законности в организации и деятельности местного самоуправления.* Законность — это точное и неуклонное соблюдение и исполнение правовых норм. Законность выступает гарантией местного самоуправления, которое реализуется в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями и уставами субъектов РФ, законами субъектов РФ. Государство, признавая и гарантируя местное самоуправление, обеспечивает соблюдение законности в системе местного самоуправления, осуществляя контроль за деятельностью их органов и должностных лиц, а также надзор за исполнением законов, за соблюдением ими прав и свобод человека и гражданина. Обеспечение законности в организации и деятельности местного самоуправления осуществляется также с помощью судебных органов. В суд могут быть обжалованы неправомерные дей-

ствия или принятые решения органов или должностных лиц местного самоуправления. Контроль за соответствием устава муниципального образования Конституции РФ, федеральным законам и законам субъекта РФ реализуется при государственной регистрации устава субъектом Федерации.

### **§ 3. Функции местного самоуправления**

Под функциями местного самоуправления понимаются основные направления их деятельности, к которым относятся:

- обеспечение участия населения в решении вопросов местного значения;
- управление муниципальной собственностью, финансовыми средствами местного самоуправления;
- обеспечение комплексного социально-экономического развития территории муниципального образования;
- удовлетворение потребностей населения в социально-культурных, коммунально-бытовых и других жизненно важных услугах;
- участие в охране общественного порядка;
- защита прав и интересов местного самоуправления, гарантированных Конституцией РФ, федеральными законами.

*Обеспечение участия населения в решении вопросов местного значения*

Местное самоуправление призвано создать условия для эффективного участия граждан в осуществлении местного самоуправления. Граждане РФ реализуют свое право на местное самоуправление в муниципальных образованиях в соответствии с федеральными гарантиями избирательных прав граждан путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, а также через выборные и другие органы местного самоуправления. Граждане РФ имеют равные права на осуществление местного самоуправления как непосредственно, так и через своих представителей, независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям. Граждане РФ имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления.

Граждане имеют равный доступ к муниципальной службе, право обращаться в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления. По вопросам местного значения может проводиться местный референдум, в котором участвуют все граждане,

проживающие на территории муниципального образования, обладающие избирательным правом.

Население участвует в муниципальных выборах: выборах депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления. В муниципальных образованиях для решения вопросов местного значения могут созываться собрания (сходы) граждан. Кроме того, население в соответствии с уставом муниципального образования имеет право на правотворческую инициативу в вопросах местного значения. Граждане имеют право на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления.

Развитие институтов муниципальной демократии обеспечивает тесную связь выборных органов и должностных лиц местного самоуправления с населением, их подконтрольность населению. Устав муниципального образования регулирует порядок формирования органов местного самоуправления, порядок отзыва, выражения недоверия населением или досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления.

*Управление муниципальной собственностью, финансовыми средствами местного самоуправления*

Каждое муниципальное образование имеет муниципальную собственность и местный бюджет.

Свое социальное предназначение местное самоуправление может оправдать, лишь эффективно управляя муниципальным имуществом, формируя и рационально используя местные финансы. Права собственника и местных финансов, входящих в состав муниципальной собственности, от имени муниципального образования осуществляют органы местного самоуправления.

Органы местного самоуправления в соответствии с законом вправе передавать объекты муниципальной собственности во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, сдавать в аренду, а также отчуждать в установленном порядке. Они также вправе совершать с муниципальным имуществом иные сделки, определять в договорах и соглашениях использование приватизируемых или передаваемых в пользование объектов муниципальной собственности. Органы местного самоуправления имеют право на образование целевых внебюджетных фондов, на создание муниципальных банков

и других финансово-кредитных организаций, на выпуск муниципальных займов.

Население муниципального образования должно получать необходимую информацию об управлении и распоряжении муниципальной собственностью, финансовыми ресурсами в целях осуществления контроля за этой стороной муниципальной деятельности. Уставы муниципальных образований закрепляют соответствующие формы контроля населения, граждан за деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления.

*Обеспечение комплексного социально-экономического развития муниципального образования*

Комплексное развитие муниципального образования призвано обеспечить повышение эффективности местного хозяйства, решение социально-культурных, экологических задач, а также рациональное использование трудовых, природных и других местных ресурсов, создание необходимых условий жизни и отдыха граждан.

Функция комплексного социально-экономического развития муниципального образования осуществляется посредством планирования. Представительные органы местного самоуправления принимают планы и программы развития муниципального образования, а также контролируют их реализацию, утверждая отчеты об их исполнении. Планы и программы развития муниципального образования должны быть направлены на обеспечение оптимальных пропорций в развитии разных сфер местной жизни, рационального использования природных и иных ресурсов. Осуществляя данную функцию, органы местного самоуправления должны учитывать и интересы развития территории субъекта РФ в целом.

Реализация комплексного социально-экономического развития муниципального образования тесно связана с его бюджетно-финансовой политикой, направленной на материальное обеспечение муниципальных планов и программ, их сбалансированность и увязку. Органы местного самоуправления самостоятельно распоряжаются средствами местных бюджетов. Они вправе образовывать целевые внебюджетные фонды, устанавливать местные налоги и сборы, а также льготы по их уплате.

Проблемы комплексного социально-экономического развития муниципальных образований во многом связаны с деятельностью предприятий, учреждений и организаций. Так, органы местного самоуправления определяют цели, условия и порядок деятельности предприятий,

учреждений и организаций, находящихся в муниципальной собственности, осуществляют регулирование цен и тарифов на их продукцию, утверждают их уставы, назначают и увольняют руководителей данных предприятий, учреждений, организаций, заслушивают отчеты об их работе. Органы местного самоуправления в соответствии с законом вправе координировать участие предприятий, учреждений и организаций, не находящихся в муниципальной собственности, в комплексном социально-экономическом развитии территории муниципального образования.

*Удовлетворение потребностей населения в социально-культурных, коммунально-бытовых и других жизненно важных услугах*

К основным задачам муниципальной деятельности относится улучшение условий жизни граждан, создание благоприятной среды жизнедеятельности населения муниципального образования. Важную роль в этом играет работа органов местного самоуправления по удовлетворению основных потребностей граждан, что предполагает развитие местной инфраструктуры, организацию обслуживания населения.

Обеспечивая удовлетворение потребностей населения в жизненно важных услугах, органы местного самоуправления организуют, содержат, развивают соответствующие муниципальные предприятия, учреждения, организации и службы.

Закон также возлагает на органы местного самоуправления вопросы организации снабжения населения топливом; утилизации и переработки бытовых отходов; транспортного обслуживания населения и т. п.

Муниципальные органы обязаны создавать условия для жилищного и социально-культурного строительства; для обеспечения населения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания; для деятельности учреждений культуры, средств массовой информации и т. д. Кроме того, органы местного самоуправления обеспечивают санитарное благополучие населения, социальную поддержку и содействие занятости населения, противопожарную безопасность в муниципальном образовании.

Органы местного самоуправления обязаны удовлетворять основные жизненные потребности населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований, на уровне не ниже минимальных государственных социальных стандартов, выполнение которых гарантируется государством путем закрепления в доходах местных бюджетов федераль-

ными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ отчислений от федеральных налогов и налогов субъектов РФ.

#### *Участие в охране общественного порядка*

Охрана общественного порядка — необходимое условие поддержания на территории муниципальных образований режима законности, который обеспечивается деятельностью всей системы правоохранительных и судебных органов, а также различных государственных служб, инспекций, осуществляющих функции надзора и контроля за соблюдением законодательства.

Охрана общественного порядка предполагает, прежде всего, обеспечение общественной безопасности на улицах, в транспорте, общественных местах.

Общественный порядок определяется как система волевых общественных отношений, складывающихся и развивающихся главным образом в общественных местах, на основе соблюдения норм права и иных социальных норм, направленных на обеспечение личной безопасности граждан, общественной безопасности, на создание благоприятных условий для нормального функционирования предприятий, учреждений, организаций и общественных объединений, для труда и отдыха граждан, уважения их чести, человеческого достоинства и общественной нравственности.

Органы государственной власти в целях обеспечения законности, правопорядка и общественной безопасности в соответствии с полномочиями, установленными законодательством, оказывают поддержку гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создают условия для деятельности народных дружин.

В обеспечении охраны общественного порядка на территории муниципального образования принимают участие комиссии, функционирующие при местной администрации: административные, по делам несовершеннолетних, наблюдательные. Кроме того, возможно и участие населения в реализации данной функции путем создания народных дружин, других форм общественной само деятельности граждан.

*Защита прав и интересов местного самоуправления, гарантированных Конституцией РФ, федеральными законами*

В РФ признается и гарантируется местное самоуправление (ст. 12 Конституции РФ). Государство обеспечивает соблюдение прав местного самоуправления, установленных Конституцией РФ и федеральными законами. В РФ действует система государственных гарантий местного

самоуправления, включая право на судебную защиту. Органы местного самоуправления, взаимодействуя с государственными и иными органами и организациями в различных сферах местной жизни, должны отстаивать и защищать интересы населения муниципальных образований, активно использовать свои конституционные полномочия на судебную и иные формы защиты интересов и прав местного самоуправления в случае их игнорирования и нарушения.

Федеральный закон № 131-ФЗ предоставляет гражданам, органам и должностным лицам местного самоуправления право на судебную защиту местного самоуправления. Кроме того, органы и должностные лица местного самоуправления вправе обращаться в органы государственной власти, к администрации предприятий, учреждений и организаций, в том числе и по вопросам соблюдения прав местного самоуправления, учета интересов населения муниципальных образований при решении тех или иных вопросов общественной и государственной жизни. Данные обращения подлежат обязательному рассмотрению.

Одной из организационных форм, с помощью которой осуществляется функция защиты интересов и прав местного самоуправления, являются ассоциации и союзы муниципальных образований. Муниципальное образование в целях координации своей деятельности, более эффективной реализации своих прав и интересов может создавать объединения в форме ассоциаций или союзов, подлежащих регистрации в порядке, установленном для некоммерческих организаций. В РФ действуют общероссийские, межрегиональные и региональные ассоциации и союзы местного самоуправления, деятельность которых выступает важным фактором в государственной и общественной жизни, в том числе и в плане обеспечения прав и законных интересов местного самоуправления на различных уровнях государственной власти.

#### **§ 4. Полномочия органов государственной власти в области местного самоуправления**

К полномочиям федеральных органов государственной власти в области местного самоуправления относятся:

- определение общих принципов организации местного самоуправления в РФ;
- правовое регулирование по предметам ведения РФ и в пределах полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ прав, обязанностей и ответственности федеральных органов государственной власти в области местного самоуправления;

ственной власти и их должностных лиц, органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц в области местного самоуправления;

— правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения;

— правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены федеральными законами.

Осуществление исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий федеральными органами государственной власти в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления допускается только в случаях и порядке, установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, Федеральным законом № 131-ФЗ и другими федеральными законами.

В случае противоречия федеральных законов и (или) иных нормативных правовых актов РФ, регулирующих вопросы местного самоуправления, Конституции РФ, Федеральному закону № 131-ФЗ применяются Конституция РФ и указанный Федеральный закон.

К полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в области местного самоуправления относятся:

— правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах РФ;

— правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц в области местного самоуправления в случаях и порядке, установленных федеральными законами;

— правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов РФ, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ;

— правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при реализации отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены законами субъектов РФ.

Осуществление исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий органами государственной власти субъектов РФ в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления допускается только в случаях и порядке, установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, Федеральным законом № 131-ФЗ, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов РФ.

## ГЛАВА IV. ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

### § 1. Территориальная организация местного самоуправления

Осуществление власти в государстве непосредственно связано с его территориальным устройством, представляющим собой сложную систему пространственной организации общественных отношений, цель которой заключается в обеспечении эффективного функционирования всех форм публичной власти и формировании оптимальных условий хозяйственно-экономической деятельности.

Местное самоуправление выступает одной из форм реализации власти, в силу чего ему присущ пространственный масштаб, в пределах которого реализуется данный властный институт. В юридической литературе под территориальными основами местного самоуправления подразумевается совокупность установленных Конституцией РФ и федеральными законами правовых норм-принципов, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе территориальной организации местного самоуправления.

Так, согласно ст. 131 Конституции РФ местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом. Территории муниципальных образований определяются с учетом исторических и иных местных традиций.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ местное самоуправление осуществляется на всей территории РФ в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, муниципальных и городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения. В городских округах в соответствии с законами субъекта РФ местное самоуправление может реализовываться также на территориях внутригородских районов. Наделение муниципальных образований таким статусом, установление и изменение границ их территорий осуществляется на основании законов субъектов РФ.

Данные положения определяют два принципа создания муниципальных образований — *поселенческий* и *территориальный*. Именно они обеспечивают сближение органов местного самоуправления с населением и позволяют решать весь комплекс вопросов местного значения, находящихся в ведении местного самоуправления. Также указанные принципы учитывают исторические и иные особенности развития России.

На основании норм федерального законодательства реализуется правовое регулирование рассматриваемой сферы общественных отношений и в субъектах РФ. Так, в ст. 31 Устава Красноярского края говорится, что для целей осуществления местного самоуправления на территории края образуются муниципально-территориальные единицы — муниципальные образования: городские округа, муниципальные округа, муниципальные районы, поселения (городские и сельские). Их образование, преобразование, упразднение, наделение их соответствующим статусом, установление административного центра, границ и их изменение осуществляются в соответствии с законами края на основании требований, предусмотренных федеральными законами.

Согласно ст. 55 Устава Новосибирской области местное самоуправление осуществляется на всей территории области в городских и сельских поселениях, муниципальных районах, муниципальных округах, городских округах.

Как уже отмечалось, территория, в пределах которой функционирует местное самоуправление, называется муниципальным образованием. Федеральным законом № 131-ФЗ устанавливаются следующие виды муниципальных образований:

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

- *городское поселение* — город или поселок, в 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;

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

— *муниципальный округ* — 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 РФ;

— *городской округ* — один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, при этом не менее двух третей населения такого муниципального образования проживает в городах и (или) иных городских населенных пунктах;

— *городской округ с внутригородским делением* — городской округ, в котором в соответствии с законом субъекта РФ 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;

— *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.

Все муниципальные образования на территории РФ, уставы которых зарегистрированы в установленном порядке, в соответствии с постановлением Правительства РФ от 8 февраля 2017 г. № 151 «О ведении государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации» подлежат внесению в соответствующий реестр. Территориальный орган Минюста России включает муниципальное образование в реестр на основании закона субъекта РФ о создании нового муниципального

образования в течение пяти рабочих дней со дня государственной регистрации устава муниципального образования. Органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления обязаны представлять в указанное министерство информацию, необходимую для ведения данного реестра.

Общая характеристика упомянутых видов муниципальных образований дает основание полагать, что при всем различии им, тем не менее, присущи и некоторые общие признаки. К таковым, в частности, относятся:

- а) наличие единой населенной территории, в пределах которой осуществляется местное самоуправление;
- б) наличие устава муниципального образования;
- в) наличие выборных органов местного самоуправления.

Также в юридической литературе к указанным признакам обычно относят наличие муниципальной собственности и местного бюджета.

Говоря о количестве муниципальных образований в РФ, следует отметить, что, по данным Росстата, на 1 января 2022 г. их было образовано 19 655, в том числе 1544 муниципальных района, 180 муниципальных округов, 608 городских округов, 4 городских округа с внутригородским делением, 23 внутригородских района, 267 внутригородских территорий городов федерального значения, 1287 городских поселений, 15 742 сельских поселений. Из них на Сибирский федеральный округ приходилось 246 муниципальных районов, 20 муниципальных округов, 71 городской округ, 160 городских поселений, 2648 сельских поселений (всего — 3145).

Общие правила, характеризующие территориальную организацию местного самоуправления, закреплены в ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ:

- 1) территория субъекта РФ разграничивается между поселениями, муниципальными и городскими округами. Территории с низкой плотностью сельского населения могут не включаться в состав территорий поселений;
- 2) территории всех поселений, а также возникающие на территориях с низкой плотностью сельского населения и (или) на территориях упраздняемых поселений межселенные территории входят в состав муниципальных районов;
- 3) территорию поселения составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соот-

ветствующего поселения, земли рекреационного назначения, 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 1000 человек (для территории с высокой плотностью сельского населения — более 3000 человек) и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1000 человек каждый (для территории с высокой плотностью сельского населения — менее 3000 человек каждый);

7) законы субъектов РФ, устанавливающие и изменяющие границы поселений, муниципальных округов, городских округов, должны содержать перечень населенных пунктов, входящих в состав территорий этих поселений, муниципальных округов, городских округов;

8) сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек, как правило, входит в состав сельского поселения;

9) в соответствии с законами субъекта РФ статусом сельского поселения с учетом плотности сельского населения субъекта РФ и доступности территории поселения может наделяться сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек;

10) административным центром муниципального района или муниципального округа может считаться город или поселок, расположенные на территории городского округа, имеющего с таким муниципальным районом или муниципальным округом общую границу;

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 округа, городского округа, муниципального района — с учетом транспортной доступности до их административных центров и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов (поселений), входящих в их состав. Указанные тре-

бования в соответствии с законами субъектов РФ 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, муниципального округа, городского округа;

13) территория муниципального образования не может входить в состав территории другого муниципального образования, за исключением случаев вхождения поселений и внутригородских районов в состав соответственно муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением;

14) территории муниципального округа, городского округа не входят 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 РФ;

16) территории поселения, внутригородского района должны полностью входить в состав соответственно территорий муниципального района, городского округа с внутригородским делением.

Наделение городского поселения статусом городского округа осуществляется на основании закона субъекта РФ при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления городского поселения вопросов местного значения городского округа и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов РФ, а также при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления прилегающего (прилегающих) муниципального района (муниципальных районов) вопросов местного значения муниципального района и осуществления ими отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов РФ.

К территориям с низкой плотностью сельского населения относятся территории субъектов РФ, отдельных муниципальных районов в субъектах РФ, плотность сельского населения в которых более чем в три раза

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

## **§ 2. Изменение границ и преобразование муниципальных образований**

Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ границы территорий муниципальных образований устанавливаются и изменяются на основании законов субъектов РФ в соответствии с требованиями, предусмотренными данным Законом.

Изменение границ муниципального образования осуществляется на основании закона субъекта РФ по инициативе:

- а) населения;
- б) органов местного самоуправления;
- в) органов государственной власти субъекта РФ;
- г) федеральных органов государственной власти.

Инициатива населения об изменении границ муниципального образования реализуется в порядке, установленном Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта РФ для выдвижения инициативы проведения местного референдума. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти об изменении границ муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти. Закон субъекта РФ об изменении границ муниципального образования не должен вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления данного муниципального образования, в период проведения референдума.

Изменение границ муниципальных районов, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов к территориям других муниципальных районов, осуществляется с согласия населения данных поселений и (или) населенных пунктов, выраженного путем голосования либо на сходах граждан с учетом мнения представительных органов соответствующих муниципальных районов.

Изменение границ поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав населенных пунктов к территориям дру-

тих поселений, осуществляется с согласия населения данных населенных пунктов, выраженного путем голосования либо на сходах граждан с учетом мнения представительных органов соответствующих поселений.

Изменение границ муниципальных образований, не влекущее отнесения территорий населенных пунктов к территориям других муниципальных образований, осуществляется с согласия населения, выраженного представительными органами соответствующих муниципальных образований.

Уменьшение численности населения сельских населенных пунктов менее чем на 50% относительно минимальной численности населения после установления законами субъектов РФ границ поселений не является достаточным основанием для инициирования органами местного самоуправления, органами государственной власти субъектов РФ, федеральными органами государственной власти процедуры изменения границ поселений.

Преобразованием муниципальных образований является:

- а) объединение муниципальных образований;
- б) разделение муниципальных образований;
- в) изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом сельского поселения;
- г) изменение статуса сельского поселения в связи с наделением его статусом городского поселения;
- д) изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа;
- е) изменение статуса муниципального округа в связи с наделением его статусом городского округа;
- ж) изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом муниципального округа или статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением его статуса городского округа с внутригородским делением;
- з) присоединение поселения к городскому округу с внутригородским делением;
- и) выделение внутригородского района из городского округа с внутригородским делением.

Преобразование муниципальных образований осуществляется за- конами субъектов РФ по инициативе:

- а) населения;
- б) органов местного самоуправления;
- в) органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- г) федеральных органов государственной власти.

Инициатива населения о преобразовании муниципального образования реализуется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта РФ 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 РФ о преобразовании муниципального образования не должен вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления данного муниципального образования, в период проведения местного референдума

Объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного представительным органом каждого из объединяемых поселений.

Объединение двух и более муниципальных районов, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительными органами каждого из объединяемых муниципальных районов.

Разделение поселения, влекущее образование двух и более поселений, осуществляется с согласия населения каждого из образуемых поселений, выраженного путем голосования либо на сходах граждан.

Разделение муниципального или городского округа, влекущее образование двух и более муниципальных или городских округов, осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительным органом соответствующего муниципального или городского округа.

Изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа осуществляется законом субъекта РФ с согласия населения соответствующего городского поселения, а также с согласия населения муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) соответствующее городское поселение, выраженного представительными органами указанных муниципальных образований.

Изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом сельского поселения, изменение статуса сельского поселения в связи с наделением его статусом городского поселения осуществляются законом субъекта РФ с согласия населения соответствующего поселения, выраженного представительным органом указанного муниципального образования.

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

### **§ 3. Особенности организации местного самоуправления на отдельных территориях**

Пространственное оформление публично-властных, социально-экономических и иных отношений в пределах субъекта Федерации может предусматривать наличие различных территорий, имеющих особенности организации местного самоуправления. Федеральный закон № 131-ФЗ называет целый ряд таких территорий, к основным из которых относятся территории городов федерального значения, закрытых административно-территориальных образований, наукоградов и приграничные территории.

Так, в городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе в соответствии с уставами местное самоуправление реализуется органами местного самоуправления на внутригородских территориях. Установление и изменение границ внутригородских муниципальных образований, их преобразование осуществляются на основании законов городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя с учетом мнения населения соответствующих внутригородских территорий.

Согласно ст. 54 Устава г. Москвы от 28 июня 1995 г. местное самоуправление в Москве осуществляется в границах внутригородских муниципальных образований, создаваемых в соответствии с федеральным законодательством и законами г. Москвы.

В статье 1 Закона г. Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» закреплено, что местное самоуправление в Москве осуществляется во внутригородских муниципальных образованиях — муниципальных округах, городских округах, поселениях.

Формирование муниципальных образований, установление границ их территорий и наименований осуществляются в соответствии с законом г. Москвы по представлению мэра Москвы с учетом исторических и иных местных традиций, географических, градостроительных особенностей.

ностей, социально-экономических характеристик соответствующих территорий, расположения транспортных коммуникаций, наличия инженерной инфраструктуры и других особенностей территорий.

Установление и изменение границ территорий муниципальных образований, преобразование муниципальных образований осуществляются на основании законов г. Москвы по инициативе населения, органов местного самоуправления, а также органов государственной власти г. Москвы в соответствии с Уставом г. Москвы и с учетом мнения населения соответствующей территории, выраженного представительным органом муниципального образования с учетом результатов публичных слушаний.

Всего в данном субъекте Федерации на основании Закона г. Москвы от 15 октября 2003 г. № 59 «О наименованиях и границах внутригородских муниципальных образований в городе Москве» сформировано 146 внутригородских муниципальных образований, в том числе 125 муниципальных округов, 2 городских округа и 19 поселений.

Аналогично решаются вопросы муниципального устройства и в законодательстве Санкт-Петербурга и Севастополя. Так, в ст. ст. 59, 63 Устава г. Санкт-Петербурга от 14 января 1998 г. говорится, что местное самоуправление в Санкт-Петербурге осуществляется в границах внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга исходя из интересов населения соответствующих внутригородских муниципальных образований. Внутригородским муниципальным образованием Санкт-Петербурга является часть территории Санкт-Петербурга, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением внутригородского муниципального образования г. Санкт-Петербурга непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления в Санкт-Петербурге.

Установление и изменение границ внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга, их преобразование осуществляются в соответствии с законами г. Санкт-Петербурга с учетом мнения населения соответствующих внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга.

Всего на основании Закона г. Санкт-Петербурга от 25 июля 2005 г. № 411-68 «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга» в городе сформировано 111 внутригородских муниципальных образований, в том числе 81 муниципальный округ, 9 городов и 21 поселок.

Согласно Закону г. Севастополя от 3 июня 2014 г. № 17-3С «Об установлении границ и статусе муниципальных образований в городе Севастополе» в рамках муниципального устройства в границах районов

территории города федерального значения Севастополя образованы 10 внутригородских муниципальных образований, в том числе 9 муниципальных округов и 1 город.

К другим видам территорий, имеющих особенности организации местного самоуправления, относятся территории закрытых административно-территориальных образований (далее — ЗАТО). На основании ст. 80 Федерального закона № 131-ФЗ закрытые административно-территориальные образования являются городскими округами. Особенности осуществления местного самоуправления в них устанавливаются федеральными законами.

В соответствии с Законом РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» таковым признается имеющее органы местного самоуправления административно-территориальное образование, созданное в целях обеспечения безопасного функционирования находящихся на его территории организаций, осуществляющих разработку, изготовление, хранение и утилизацию оружия массового поражения, переработку радиоактивных и других представляющих повышенную опасность техногенного характера материалов, военных и иных объектов, для которых в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан.

Указанный режим зависит от рода деятельности перечисленных организаций и объектов и устанавливается Правительством РФ. Так, постановлением Правительства РФ от 18 декабря 2020 г. № 2169<sup>1</sup> определены правила обеспечения особого режима в ЗАТО, на территории которых расположены объекты космической инфраструктуры. В постановлении Правительства РФ от 26 июня 1998 г. № 655<sup>2</sup> формулируются аналогичные правила для ЗАТО, на территории которых расположены объекты Минобороны России.

---

<sup>1</sup> Об утверждении Положения о порядке обеспечения особого режима безопасности функционирования организаций и (или) объектов Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос», расположенных в закрытом административно-территориальном образовании : постановление Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2020 г. № 2169. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Об утверждении Положения об обеспечении особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства обороны РФ : постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 1998 г. № 655. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Вся территория ЗАТО является территорией муниципального образования со статусом городского округа. Территория и границы ЗАТО определяются исходя из особого режима безопасного функционирования организаций и (или) объектов, а также с учетом потребностей развития населенных пунктов.

При установлении и (или) изменении границ ЗАТО и при его преобразовании требования законодательства РФ об учете мнения населения не применяются. Границы ЗАТО на период действия особого режима безопасного функционирования могут не совпадать с границами субъектов РФ.

Населенные пункты, расположенные в ЗАТО, входят в состав городского округа.

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

- а) установления административной подчиненности, границ указанного образования и земель, отводимых организациям и (или) объектам;
- б) определения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении указанного образования;
- в) медико-санитарного обеспечения населения ЗАТО, включенных в перечень территорий, население которых обеспечивается медицинской помощью в медицинских учреждениях, подведомственных федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по медико-санитарному обеспечению населения отдельных территорий;
- г) выдачи разрешений на строительство на земельных участках, занимаемых указанными в комментируемом Законе организациями и (или) объектами;
- д) обеспечения особого режима безопасного функционирования организаций и (или) объектов, включающего специальные условия проживания граждан, охраны общественного порядка, и обеспечения пожарной безопасности.

Решения по перечисленным вопросам принимаются Правительством РФ, если иное не предусмотрено федеральными законами.

Федеральные законы, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, а также нормативные правовые акты органов местного самоуправления действуют в отношении ЗАТО с учетом особенностей, устанавливаемых комментируемым законом.

Решение о создании, преобразовании или об упразднении ЗАТО принимается Президентом РФ по предложению Правительства РФ. Предложение об установлении административной подчиненности, об установлении и (или) изменении границ создаваемого или преобразуемого ЗАТО вносится

Правительством РФ по согласованию с органами государственной власти субъектов РФ, в ведении которых находятся соответствующие территории.

В Российской Федерации в настоящее время в 22 субъектах существует 38 ЗАТО, большинство из которых находится в подчинении трех ведомств — Минобороны России, Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» и Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом». В субъектах РФ, входящих в Сибирский федеральный округ, образованы такие ЗАТО, как Сибирский (Алтайский край); Северск (Томская область); Железногорск, Зеленогорск, Солнечный (Красноярский край); Горный (Забайкальский край).

Согласно ст. 81 Федерального закона № 131-ФЗ наукограды являются городскими округами. Особенности реализации местного самоуправления на территории таких муниципальных образований устанавливаются федеральным законодательством.

В соответствии с Федеральным законом от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» наукоградом признается муниципальное образование со статусом городского округа, имеющее высокий научно-технический потенциал, с градообразующим научно-производственным комплексом, т. е. совокупностью организаций, осуществляющих научную, научно-техническую, инновационную деятельность, экспериментальные разработки, испытания, подготовку кадров в соответствии с государственными приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники РФ.

Муниципальное образование, претендующее на присвоение статуса наукограда, должно иметь научно-производственный комплекс, расположенный на территории этого муниципального образования, который должен соответствовать следующим требованиям:

1) среднесписочная численность работников организаций и обособленных подразделений научно-производственного комплекса наукограда составляет не менее чем 20% среднесписочной численности работников всех индивидуальных предпринимателей, осуществляющих производство и реализацию товаров (выполнение работ, оказание услуг), а также всех организаций, осуществляющих производство и реализацию товаров (выполнение работ, оказание услуг) и расположенных на территории данного муниципального образования, за исключением организаций, образующих инфраструктуру наукограда;

2) численность научных работников (исследователей) и лиц из числа профессорско-преподавательского состава организаций и обособленных подразделений научно-производственного комплекса наукограда на

конец отчетного периода составляет не менее чем 20% среднесписочной численности работников организаций и обособленных подразделений научно-производственного комплекса наукограда;

3) общий объем произведенных организациями и обособленными подразделениями научно-производственного комплекса наукограда товаров (выполненных работ, оказанных услуг) и их затраты на инвестиции в основной капитал и основные средства, необходимые для производства высокотехнологичной промышленной продукции и (или) инновационных товаров (выполнения инновационных работ, оказания инновационных услуг) в соответствии с приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники РФ, в стоимостном выражении составляют не менее 50% общего объема произведенных товаров (выполненных работ, оказанных услуг), под которыми понимаются такие товары (работы, услуги), произведенные (выполненные, оказанные) всеми индивидуальными предпринимателями, а также всеми организациями, осуществляющими производство и реализацию товаров (выполнение работ, оказание услуг) и расположеными на территории данного муниципального образования, за исключением организаций, образующих инфраструктуру наукограда.

Согласно постановлению Правительства РФ от 25 ноября 2004 г. № 681<sup>3</sup> предложение о присвоении муниципальному образованию статуса наукограда РФ вносится в Министерство образования и науки РФ главой муниципального образования по согласованию с органами государственной власти субъекта РФ. Министерство образования и науки РФ рассматривает в 3-месячный срок представленные документы и подготавливает проект постановления Правительства РФ.

Статус наукограда присваивается муниципальному образованию Правительством РФ на 15-летний срок, если научно-производственный комплекс данного муниципального образования соответствует требованиям закона при условии наличия стратегии социально-экономического развития муниципального образования и плана мероприятий по ее реализации.

Так, постановлением Правительства РФ от 18 августа 2008 г. № 623<sup>4</sup> установлено, что такой статус муниципальному образованию предо-

---

<sup>3</sup> *Об утверждении Порядка рассмотрения предложений о присвоении муниципальному образованию статуса наукограда Российской Федерации и прекращении такого статуса : постановление Правительства РФ от 25 ноября 2004 г. № 681.* Доступ из справ.-правовой службы «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> *О присвоении статуса наукограда Российской Федерации муниципальному образованию «Городской округ Черноголовка» (Московская область) : постановление Правительства РФ от 18 августа 2008 г. № 623.* Доступ из справ.-правовой службы «КонсультантПлюс».

ставлен сроком на 5 лет. К направлениям вышеупомянутой деятельности, экспериментальных разработок, испытаний и подготовки кадров, являющихся приоритетными для этого муниципального образования, отнесены индустрия наносистем и материалов; информационно-телекоммуникационные системы; энергетика и энергосбережение.

В целях координации исполнения плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования, имеющего статус наукограда, обеспечения прозрачности процедур его реализации органы местного самоуправления вправе создать научно-технический совет наукограда.

Всего в РФ по состоянию на 1 января 2021 г. было образовано 14 наукоградов: Дубна, Жуковский, Королев, Протвино, Пущино, Реутов, Троицк, Фрязино, Черноголовка (Московская область); Бийск (Алтайский край); Кольцово (Новосибирская область); Мичуринск (Тамбовская область); Обнинск (Калужская область); Петергоф (Санкт-Петербург).

Особенности осуществления местного самоуправления на приграничных территориях согласно ст. 82 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливаются федеральным законом, определяющим режим такой территории.

В соответствии с Законом РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» под приграничной территорией подразумевается пограничная зона, российская часть вод пограничных рек, озер и иных водных объектов, внутренних морских вод и территориального моря РФ, пункты пропуска через Государственную границу, а также территории административных районов и городов, санаторно-курортных зон, особо охраняемых природных территорий, объектов и других территорий, прилегающих к Государственной границе, пограничной зоне, берегам пограничных рек, озер и иных водных объектов, побережью моря или пунктам пропуска.

Пограничная зона устанавливается в пределах территории поселений и межселенных территорий, прилегающих к Государственной границе на суше, морскому побережью РФ, российским берегам пограничных рек, озер и иных водных объектов, и в пределах территорий островов на указанных водных объектах. В пограничную зону по предложению органов местного самоуправления поселений могут не включаться отдельные территории населенных пунктов поселений и санаториев, домов отдыха, других оздоровительных учреждений, учреждений (объектов) культуры, а также места массового отдыха, активного водопользования, отправления религиозных обрядов и иные места традиционного массового пребывания граждан.

Особенности хозяйственной, промысловой и иной деятельности, связанной с пользованием землями, лесами, недрами, водными ресурсами, проведение массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий в пограничной зоне регулируются федеральными законами, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Защита Государственной границы как часть системы обеспечения безопасности РФ и реализации государственной пограничной политики РФ заключается в согласованной деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, осуществляющей ими в пределах своих полномочий путем принятия политических, организационно-правовых, дипломатических, экономических, оборонных, пограничных, разведывательных, контрразведывательных, оперативно-розыскных, таможенных, природоохранных, санитарно-эпидемиологических, экологических и иных мер.

К полномочиям органов местного самоуправления в сфере защиты Государственной границы относится:

- предоставление земельных участков для нужд защиты Государственной границы;
- оказание помощи пограничным органам, Вооруженным Силам РФ, государственным органам, осуществляющим различные виды контроля на Государственной границе, исполнение их законных предписаний, предоставление необходимой для их деятельности информации;
- создание условий 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.

К иным территориям, на которых имеются особенности осуществления местного самоуправления, относятся территории муниципальных образований, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции); инновационного центра «Сколково»; территории опережающего социально-экономического развития; инновационных научно-технологических центров; свободного порта Владивосток; муниципальных образований, территории которых относятся к Арктической зоне РФ; федеральные территории.

## ГЛАВА V. ФОРМЫ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

### § 1. Правовые основы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его реализации

В юридической литературе под формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его реализации понимаются способы и средства решения жителями муниципальных образований вопросов местного значения без использования в качестве промежуточных звеньев каких-либо органов муниципальной власти или должностных лиц и без получения ими властных полномочий. Эти формы предназначены для личного и прямого участия граждан России в осуществлении местного самоуправления.

Рассматриваемая сфера общественных отношений регламентируется Конституцией РФ, международными договорами РФ, федеральными законами, конституциями, уставами и законами субъектов РФ, муниципальными правовыми актами.

Так, в ст. ст. 1, 3, 32, 130 Конституции РФ говорится, что Россия — это демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. Носителем суверенитета и единственным источником власти в РФ является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Граждане РФ имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Местное самоуправление реализуется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

Согласно ст. 3 Федерального закона № 131-ФЗ граждане РФ осуществляют местное самоуправление путем участия в местных референдумах, муниципальных выборах, посредством иных форм прямого волеизъявления.

В главе 5 указанного Закона дается более полный перечень форм непосредственной реализации населением местного самоуправления и участия в его осуществлении. К таковым, в частности, относятся:

- а) местный референдум;
- б) муниципальные выборы;
- в) голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;
- г) сход граждан, исполняющий полномочия представительного органа муниципального образования;
- д) сход граждан;
- е) правотворческая инициатива граждан;
- ж) инициативные проекты;
- з) территориальное общественное самоуправление;
- и) староста сельского населенного пункта;
- к) публичные слушания, общественные обсуждения;
- л) собрание граждан;
- м) конференция граждан (собрание делегатов);
- н) опрос граждан;
- о) обращения граждан в органы местного самоуправления.

Также в ст. 33 Закона говорится, что граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных, не противоречащих Конституции РФ, настоящему Федеральному закону и другим федеральным законам, законам субъектов РФ формах. Данное обстоятельство определяется историческими и другими особенностями развития России, многонациональным составом населения и практикой функционирования местного самоуправления, учитывающей различные местные традиции.

Среди упомянутых форм можно выделить, например, митинги, демонстрации, шествия, пикетирования, наказы избирателей, отчеты органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, народное обсуждение проектов нормативных правовых актов, казачий круг (собирающийся в рамках функционирования казачьих общин), совет старейшин (форма участия населения в осуществлении местного самоуправления, распространенная в республиках Северного Кавказа) и др.

К другим федеральным законам, раскрывающим содержание тех или иных форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его реализации, относятся, например, федеральные законы от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 67-ФЗ), от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» и др.

На основании норм федерального законодательства регулируется рассматриваемая область общественных отношений и в законодательстве субъектов РФ. Так, в ст. ст. 60, 62 Устава Омской области от 26 декабря 1995 г. говорится, что местное самоуправление на территории Омской области осуществляется в соответствии с Конституцией РФ, настоящим Уставом, федеральными и областными законами, уставами муниципальных образований, муниципальными правовыми актами, путем местного референдума, муниципальных выборов, других форм прямого волеизъявления.

Порядок реализации отдельных институтов прямой демократии в системе местного самоуправления регламентируется законами субъектов РФ. Например, Законом Забайкальского края от 6 июля 2010 г. № 385-33К «О муниципальных выборах в Забайкальском крае», Законом Республики Бурятия от 28 ноября 2003 г. № 492-III «О местном референдуме в Республике Бурятия» и т. д.

Также важное значение для обеспечения участия населения в решении вопросов местного значения имеют муниципальные правовые акты. Ключевую роль среди них играют уставы муниципальных образований и решения органов местного самоуправления, определяющие условия и порядок реализации отдельных форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его реализации.

## § 2. Местный референдум

В общем смысле под референдумом подразумевается форма прямого волеизъявления жителей муниципальных образований по наиболее важным вопросам местного значения в целях принятия решений посредством голосования граждан РФ, обладающих правом на участие в референдуме. Применительно к местному самоуправлению референдум можно характеризовать как:

- а) высшую форму непосредственного выражения власти народа;
- б) форму непосредственного осуществления местного самоуправления;

в) деятельность участников референдумного процесса, направленную на реализацию прав граждан на участие в референдуме.

Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ местный референдум проводится на всей территории муниципального образования в целях решения непосредственно населением вопросов местного значения. В нем имеют право участвовать граждане РФ, место жительства которых расположено в границах муниципального образования. Граждане РФ участвуют в местном референдуме на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании. Принятое на местном референдуме решение подлежит обязательному исполнению на территории муниципального образования и не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления.

Местный референдум может проводиться по любым вопросам местного значения, находящимся в ведении муниципального образования, с учетом общих ограничений, закрепленных в действующем законодательстве. Вместе с тем комментируемым правовым актом определяются и некоторые конкретные вопросы, решение по которым принимается посредством голосования граждан. К их числу относятся:

- изменение границ муниципального образования (ст. ст. 12, 24);
- преобразование муниципального образования (ст. ст. 13, 24);
- отзыв депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления (ст. 24);
- определение структуры органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования (ст. 34);
- введение и использование разовых платежей граждан (средств самообложения граждан) (ст. 56) и др.

Гарантии прав граждан на участие в местном референдуме и порядок его подготовки и проведения устанавливаются федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов РФ.

Так, согласно Федеральному закону № 67-ФЗ местный референдум — это референдум, проводимый в соответствии с Конституцией РФ, настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, конституцией (уставом), законом субъекта РФ, уставом муниципального образования среди обладающих правом на участие в референдуме граждан РФ, место жительства которых расположено в границах муниципального образования.

На местный референдум могут быть вынесены только вопросы местного значения, которые не должны ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина, конституционные гарантии реализации таких прав и свобод. Также вопросы местного референдума не должны противоречить законодательству РФ, законодательству соответствующего субъекта РФ.

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

Уставом муниципального образования может быть установлен срок, в течение которого местный референдум с аналогичной по смыслу формулировкой вопроса не проводится. Указанный срок не может превышать два года со дня официального опубликования результатов референдума.

Помимо этого в комментируемом правовом акте также закрепляются принципы организации и проведения местных референдумов и участия граждан в них и общие правила, раскрывающие содержание отдельных стадий референдумного процесса.

Законы субъектов РФ, регулирующие рассматриваемую сферу общественных отношений, определяют порядок проведения местных референдумов на территориях всех муниципальных образований, расположенных в пределах каждого из них. В основном они дублируют нормы Федерального закона № 67-ФЗ либо имеют отсылочный характер. Вместе с тем во многих из них имеются положения, отражающие специфику того или иного региона.

Значение уставов муниципальных образований в контексте затрагиваемой нами проблематики определяется в первую очередь тем, что они регулируют отдельные правила проведения местных референдумов с учетом особенностей той или иной территории, т. е. вида муниципального образования, количества населения, перечня вопросов местного значения и т. д. В ряде случаев их нормы содержат лишь краткое упоминание о данной форме прямой демократии. Однако есть и такие акты, где закрепляются более конкретные правила, дублирующие положения федерального и регионального законодательства. Например, Уставом муниципального образования г. Заринск Алтайского края от 27 октября 2015 г. определены субъекты инициативы проведения местного референдума и условия реализации решения, принятого на нем.

Характеризуя процедуру проведения местного референдума, необходимо подчеркнуть, что она предусматривает следующие стадии:

- 1) инициатива проведения референдума;
- 2) назначение референдума;
- 3) образование округа референдума и участков референдума;
- 4) формирование комиссий референдума;
- 5) агитация по вопросам референдума;
- 6) финансирование референдума;
- 7) организация и порядок голосования;
- 8) определение итогов голосования и результатов референдума.

Местный референдум может быть инициирован:

- а) гражданами РФ, имеющими право на участие в местном референдуме;
- б) избирательными объединениями, иными общественными объединениями, уставы которых предусматривают участие в референдумах и которые зарегистрированы в порядке и сроки, установленные федеральным законом;
- в) представительным органом муниципального образования и главой местной администрации совместно.

Условием назначения местного референдума по инициативе граждан, избирательных объединений, иных общественных объединений является сбор подписей в поддержку данной инициативы, количество которых устанавливается законом субъекта РФ и не может превышать 5% от числа участников референдума, зарегистрированных на территории муниципального образования в соответствии с федеральным законом.

Решение о назначении местного референдума принимается представительным органом муниципального образования, который обязан назначить его в течение 30 дней со дня поступления документов, на основании которых назначается местный референдум. В случае, если местный референдум не назначен представительным органом муниципального образования в установленные сроки, референдум назначается судом на основании обращения граждан, избирательных объединений, главы муниципального образования, органов государственной власти субъекта РФ, избирательной комиссии субъекта РФ или прокурора.

Округ референдума включает в себя всю территорию муниципального образования. Для проведения голосования и подсчета голосов участников референдума главой местной администрации образуются участки референдума. На территории каждого участка должно быть зарегистрировано не более 3000 участников референдума. Списки со-

ставляются соответствующими комиссиями референдума отдельно по каждому участку.

Подготовку и проведение референдума осуществляют избирательные комиссии муниципальных образований; территориальные комиссии; участковые комиссии.

Информационное обеспечение референдума включает в себя уведомление участников референдума и агитацию по вопросам референдума. Информирование участников референдума проводят органы местного самоуправления, комиссии референдума, организации, выпускающие средства массовой информации, физические и юридические лица.

Агитация по вопросам референдума может проводиться:

- а) на каналах организаций телерадиовещания, в периодических печатных и сетевых изданиях;
- б) посредством проведения агитационных публичных мероприятий;
- в) путем изготовления и распространения, в том числе в информационно-телекоммуникационных сетях, включая сеть Интернет, печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов;
- г) иными не запрещенными законом методами.

Агитационный период начинается со дня регистрации инициативной группы по проведению референдума и прекращается в 00:00 часов по местному времени дня, предшествующего дню голосования.

Расходы, связанные с подготовкой и проведением референдума, обеспечением деятельности комиссий референдума, осуществляются за счет средств местных бюджетов.

Инициативная группа по проведению референдума обязана создать собственный фонд для финансирования своей деятельности по выдвижению инициативы проведения референдума, организации сбора подписей в поддержку этой инициативы, а также деятельности, направленной на получение определенного результата на референдуме.

Помещение для голосования безвозмездно предоставляется в распоряжение участковой комиссии главой местной администрации. Время начала и окончания голосования на референдуме устанавливается законом. Продолжительность голосования не может составлять менее 10 часов. Бюллетени выдаются участникам референдума, включенным в список при предъявлении паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина РФ. Каждый участник референдума голосует лично.

Подсчет голосов осуществляется открыто и гласно членами участковой комиссии с правом решающего голоса.

Избирательная комиссия муниципального образования определяет результаты референдума. Она признает референдум состоявшимся, если в нем приняли участие более половины участников референдума, внесенных в списки. Избирательная комиссия муниципального образования признает решение принятым на референдуме, если за него проголосовало более половины участников референдума.

Решение, принятое на референдуме, является общеобязательным, действует на всей территории муниципального образования и не нуждается в дополнительном утверждении. Если для реализации решения, принятого на референдуме, дополнительно требуется издание муниципального правового акта, соответствующий орган местного самоуправления обязан принять такой акт в порядке и сроки, установленные действующим законодательством.

### **§ 3. Муниципальные выборы**

Выборы представляют собой процедуру, посредством которой граждане путем голосования формируют органы местного самоуправления. Применительно к местному самоуправлению выборы можно характеризовать как:

- а) высшую форму непосредственного выражения власти народа;
- б) форму непосредственного осуществления местного самоуправления;
- в) деятельность участников избирательного процесса, направленную на реализацию избирательных прав граждан.

Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ граждане РФ осуществляют местное самоуправление путем участия в муниципальных выборах. Муниципальные выборы проводятся в целях избрания депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. К выборным органам (должностным лицам) местного самоуправления относятся:

- а) представительный орган муниципального образования;
- б) глава муниципального образования;
- в) выборные должностные лица местного самоуправления.

Подчеркнем, что в отношении отдельных органов или должностных лиц местного самоуправления выборы рассматриваются законодателем лишь как один из возможных способов их формирования или наделения полномочиями. Например, представительные органы муниципальных районов также могут формироваться посредством

делегирования глав поселений, входящих в состав муниципальных районов, и депутатов представительных органов указанных поселений, а выборные должностные лица местного самоуправления могут избираться не только населением, но и представительными органами муниципальных образований из своего состава или на сходе граждан, осуществляющем полномочия представительного органа муниципального образования.

Гарантии избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов, порядок их назначения, подготовки и проведения, установления итогов и определения их результатов устанавливаются федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов РФ.

Так, согласно Федеральному закону № 67-ФЗ муниципальные выборы — это форма прямого волеизъявления граждан, осуществляющего в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований в целях формирования органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица.

Граждане РФ участвуют в выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Такое участие является свободным и добровольным.

Гражданин РФ, достигший на день голосования возраста 18 лет, имеет право избирать, быть избранным депутатом представительного органа муниципального образования, а по достижении возраста, установленного действующим законодательством, — быть избранным выборным должностным лицом. Гражданин РФ, который достигнет на день голосования возраста 18 лет, вправе участвовать в предусмотренных законом и проводимых законными методами других избирательных действиях.

Срок, на который избираются органы местного самоуправления, депутаты указанных органов, а также срок полномочий данных органов и депутатов устанавливается уставами муниципальных образований и не может составлять менее двух и более пяти лет. Выборы органов местного самоуправления или депутатов являются обязательными, периодическими и проводятся в сроки, обеспечивающие соблюдение сроков полномочий этих органов или депутатов.

Говоря о законах субъектов Федерации, регулирующих рассматриваемую сферу общественных отношений, необходимо отметить, что, как и в случае с местными референдумами, они в основном дублируют нормы

мы упомянутого выше Федерального закона либо имеют отсылочный характер. Что касается муниципальных выборов, то в них имеются положения, отражающие специфику региона. В частности, такими источниками права устанавливаются виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов на территориях муниципальных образований, расположенных в пределах каждого из них. При этом под избирательной системой понимаются условия признания кандидата, кандидатов избранными, списков кандидатов — допущенными к распределению депутатских мандатов, а также порядок распределения депутатских мандатов между списками кандидатов и внутри списков кандидатов.

Уставами муниципальных образований регламентируются общие условия формирования и сроки полномочий органов местного самоуправления конкретных территорий. Также в соответствии с установленными законом субъекта РФ видами избирательных систем уставами муниципальных образований определяются те из них, которые применяются при проведении муниципальных выборов в данных муниципальных образованиях.

Характеризуя процедуру проведения муниципальных выборов, подчеркнем, что она предусматривает следующие стадии:

- 1) назначение выборов;
- 2) образование избирательных округов и избирательных участков;
- 3) формирование избирательных комиссий;
- 4) выдвижение и регистрация кандидатов (списков кандидатов);
- 5) предвыборную агитацию;
- 6) финансирование выборов;
- 7) организацию и порядок голосования;
- 8) определение итогов голосования и результатов выборов.

Муниципальные выборы назначаются представительным органом муниципального образования в сроки, предусмотренные уставом муниципального образования. В случаях, установленных федеральным законом, муниципальные выборы назначаются соответствующей избирательной комиссией муниципального образования или судом.

В зависимости от фактического основания назначения выборов их подразделяют на:

- а) очередные выборы, проводимые в силу истечения срока полномочий органа или должностного лица;
- б) внеочередные (досрочные) выборы, проводимые по причине досрочного прекращения полномочий органа или должностного лица;

в) дополнительные выборы, проводимые в случае досрочного прекращения полномочий депутата, избранного по одномандатному избирательному округу;

г) повторные выборы, проводимые в случае, если они признаны несостоявшимися или недействительными.

Для проведения выборов образуются одномандатные и (или) многомандатные избирательные округа либо определяется единый избирательный округ. Избирательные участки формируются по согласованию с комиссиями главой местной администрации, а в случаях, предусмотренных законодательством, — руководителем территориального органа исполнительной власти города федерального значения.

Подготовку и проведение выборов осуществляют избирательные комиссии муниципальных образований; территориальные комиссии; окружные избирательные комиссии; участковые комиссии.

Граждане РФ, обладающие пассивным избирательным правом, могут быть выдвинуты кандидатами непосредственно либо в составе списка кандидатов. Непосредственное выдвижение кандидатов может быть осуществлено путем самовыдвижения, выдвижения избирательным объединением.

В поддержку выдвижения кандидатов могут собираться подписи избирателей. Количество подписей, которое необходимо для регистрации кандидатов, составляет 0,5% от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа, но не может составлять менее 10 подписей.

Регистрация кандидата, списка кандидатов ведется соответствующей избирательной комиссией при наличии документов, представляемых для уведомления о выдвижении кандидата, списка кандидатов, а также при наличии необходимого количества подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения кандидата, либо при наличии решения политической партии. Регистрация кандидата, списка кандидатов, выдвинутых политической партией, ее региональным отделением или иным структурным подразделением, осуществляется без сбора подписей избирателей на основании решения о выдвижении кандидата, списка кандидатов, принятого политической партией, ее региональным отделением или иным структурным подразделением.

Информационное обеспечение выборов включает в себя информирование избирателей и предвыборную агитацию. Уведомление избирателей осуществляют органы местного самоуправления, избирательные комиссии, организации, выпускающие средства массовой информации, физические и юридические лица.

Предвыборная агитация может проводиться:

- а) на каналах организаций телерадиовещания, в периодических печатных и сетевых изданиях;
- б) посредством проведения агитационных публичных мероприятий;
- в) путем изготовления и распространения, в том числе в информационно-телекоммуникационных сетях, включая сеть Интернет, печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов;
- г) иными не запрещенными законом методами.

Агитационный период начинается со дня выдвижения кандидата, списка кандидатов и прекращается в 00:00 часов по местному времени дня, предшествующего дню голосования.

Расходы, связанные с подготовкой и проведением выборов, обеспечением деятельности избирательных комиссий, осуществляются за счет средств местных бюджетов.

Кандидаты обязаны создавать собственные избирательные фонды для финансирования своей избирательной кампании в период после письменного уведомления соответствующей избирательной комиссии об их выдвижении (самовыдвижении) до представления документов для их регистрации этой избирательной комиссией.

Избирательные фонды кандидатов, избирательных объединений могут создаваться за счет:

- а) собственных средств кандидата, избирательного объединения;
- б) средств, выделенных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением;
- в) добровольных пожертвований граждан;
- г) добровольных пожертвований юридических лиц.

Помещение для голосования безвозмездно предоставляется в распоряжение участковой комиссии главой местной администрации. Время начала и окончания голосования на выборах устанавливается законом. Продолжительность голосования не может составлять менее 10 часов. Бюллетени выдаются избирателям, включенным в список избирателей, при предъявлении паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина. Каждый избиратель голосует лично.

Подсчет голосов избирателей ведется открыто и гласно членами участковой комиссии с правом решающего голоса. На основании первых экземпляров протоколов об итогах голосования, полученных из нижестоящих комиссий, результаты выборов определяет комиссия, наделенная этим правом законом. Итоги выборов подлежат официальному опубликованию.

## § 4. Другие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его реализации

Главной особенностью, характеризующей другие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его реализации, является то, что именно в этом процессе ярко проявляется существующее многообразие исторических и иных местных традиций, присущее отдельным регионам России. Именно поэтому правовое регулирование условий и порядка участия граждан в подобных мероприятиях осуществляется в основном на муниципальном уровне. Федеральный закон № 131-ФЗ содержит лишь общие правила, распространяющиеся на все муниципальные образования РФ, и в редких случаях отсылает к иным федеральным законам. Кратко раскроем содержание некоторых ключевых форм прямой демократии.

Согласно ст. 24 названного Закона основания для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и процедура отзыва указанных лиц устанавливаются уставом муниципального образования. Такими основаниями могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке. Процедура отзыва должна обеспечивать перечисленным субъектам возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва.

Депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе). В случае если все депутатские мандаты или их часть в представительном органе муниципального образования замещаются депутатами, избранными в составе списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, отзыв депутата не применяется.

Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления проводится по инициативе населения и в порядке, установленном для проведения местного референдума.

В соответствии со ст. 25 Федерального закона № 131-ФЗ в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек для решения вопросов местного значения проводится сход

граждан. Сход граждан правомочен при участии в нем более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом.

Сход граждан реализует полномочия представительного органа муниципального образования, в том числе отнесенные к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования. Он может созываться главой муниципального образования самостоятельно либо по инициативе группы жителей поселения численностью не менее 10 человек. Проведение схода граждан обеспечивается главой муниципального образования. Участие в сходе граждан выборных лиц местного самоуправления является обязательным.

На сходе граждан председательствует глава муниципального образования или иное лицо, избираемое сходом граждан. Решение схода граждан считается принятым, если за него проголосовало более половины участников схода. Такое решение подлежит официальному опубликованию.

Решения, принятые на сходе граждан, подлежат обязательному исполнению на территории поселения. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обеспечивают исполнение решений, принятых на сходе граждан, в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом поселения.

В соответствии со ст. 26 Федерального закона № 131-ФЗ с правотворческой инициативой может выступить инициативная группа граждан, обладающих избирательным правом, в порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования. Минимальная численность инициативной группы граждан не может превышать 3% от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом.

Проект муниципального правового акта, внесенный в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, подлежит обязательному рассмотрению органом местного самоуправления или должностным лицом местного самоуправления, к компетенции которых относится принятие соответствующего акта, в течение трех месяцев со дня его внесения. Представителям инициативной группы граждан должна быть обеспечена возможность изложения своей позиции при рассмотрении указанного проекта.

Если принятие муниципального правового акта, проект которого внесен в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, относится к компетенции коллегиального органа местного самоуправления, указанный проект должен быть рассмотрен на открытом заседании данного органа.

Мотивированное решение, принятое по результатам рассмотрения проекта муниципального правового акта, внесенного в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, должно быть официально в письменной форме доведено до сведения внесшей его инициативной группы граждан.

Согласно ст. 27 Федерального закона № 131-ФЗ под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, муниципального округа, городского округа, внутригородского района, а также в расположенных на межселенной территории населенных пунктах (либо на части их территории) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. Организация и реализация территориального общественного самоуправления, условия и порядок выделения необходимых средств из местного бюджета определяются уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Территориальное общественное самоуправление осуществляется непосредственно населением путем проведения собраний и конференций граждан, а также посредством создания органов территориального общественного самоуправления.

Территориальное общественное самоуправление может осуществляться в пределах следующих территорий проживания граждан:

- а) подъезд многоквартирного жилого дома;
- б) многоквартирный жилой дом;
- в) группа жилых домов;
- г) жилой микрорайон;
- д) сельский населенный пункт, не являющийся поселением;
- е) иные территории проживания граждан.

Органы территориального общественного самоуправления избираются на собраниях или конференциях граждан, проживающих на соответствующей территории. Территориальное общественное самоуправление считается учрежденным с момента регистрации устава территориального общественного самоуправления уполномоченным органом местного самоуправления соответствующего муниципального образования.

Собрание граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочным, если в нем принимают участие не менее 1/3 жителей соответствующей

территории, достигших 16-летнего возраста. Конференция граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочной, если в ней принимают участие не менее двух третей избранных на собраниях граждан делегатов, представляющих не менее одной трети жителей соответствующей территории, достигших 16-летнего возраста.

Органы территориального общественного самоуправления правомочны:

а) представлять интересы населения, проживающего на соответствующей территории;

б) обеспечивать исполнение решений, принятых на собраниях и конференциях граждан;

в) осуществлять хозяйственную деятельность по благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет средств указанных граждан, так и на основании договора между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета;

г) вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению этиими органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено принятие указанных актов.

В соответствии со ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования представительным органом муниципального образования главой муниципального образования могут проводиться публичные слушания. Слушания проводятся по инициативе населения, представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования или главы местной администрации, осуществляющего свои полномочия на основе контракта.

Публичные слушания, проводимые по инициативе населения или представительного органа муниципального образования, назначаются представительным органом муниципального образования, а по инициативе главы муниципального образования или главы местной администрации, осуществляющего свои полномочия на основе контракта, — главой муниципального образования.

На публичные слушания должны выноситься:

1) проект устава муниципального образования, а также проект муниципального нормативного правового акта о внесении изменений и до-

полнений в данный устав, кроме случаев, когда в устав муниципального образования вносятся изменения в форме точного воспроизведения положений Конституции РФ, федеральных законов, конституции (устава) или законов субъекта РФ в целях приведения данного устава в соответствие с этими нормативными правовыми актами;

- 2) проект местного бюджета и отчет о его исполнении;
- 3) проект стратегии социально-экономического развития;
- 4) вопросы о преобразовании.

Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования и должен предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний, ознакомление с проектом муниципального правового акта, возможность представления жителями муниципального образования своих замечаний и предложений по вынесенному на обсуждение проекту муниципального правового акта, другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний, включая мотивированное обоснование принятых решений.

Согласно ст. 29 Федерального закона № 131-ФЗ для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, обсуждения вопросов внесения инициативных проектов и их рассмотрения, осуществления территориального общественного самоуправления на части территории муниципального образования могут проводиться собрания граждан. Порядок назначения и проведения собрания граждан, а также полномочия собрания граждан определяются названным Федеральным законом, уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, уставом территориального общественного самоуправления.

Собрание граждан проводится по инициативе населения, представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, а также в случаях, предусмотренных уставом территориального общественного самоуправления. Собрание граждан, проводимое по инициативе представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования, назначается представительным органом муниципального образования или главой муниципального об-

разования. Собрание граждан, проводимое по инициативе населения, назначается представительным органом муниципального образования в порядке, установленном уставом муниципального образования. Порядок назначения и проведения собрания граждан в целях осуществления территориального общественного самоуправления определяется уставом территориального общественного самоуправления.

Собрание граждан может принимать обращения к органам местного самоуправления и должностным лицам местного самоуправления, а также избирать лиц, уполномоченных представлять собрание граждан во взаимоотношениях с органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления. Собрание граждан, проводимое по вопросам, связанным с осуществлением территориального общественного самоуправления, принимает решения, отнесенные к его компетенции уставом территориального общественного самоуправления.

Обращения, принятые собранием граждан, подлежат обязательному рассмотрению органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено решение содержащихся в обращениях вопросов, с направлением письменного ответа. Итоги собрания граждан подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

## ГЛАВА VI. ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ДОЛЖНОСТНЫЕ ЛИЦА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

### § 1. Структура органов местного самоуправления

Организационно-правовые основы местного самоуправления регламентированы Конституцией РФ и Федеральным законом № 131-ФЗ. Они представляют собой совокупность правовых норм-принципов, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, связанные с осуществлением порядка образования органов местного самоуправления, их статуса, компетенции, форм и методов деятельности.

Согласно Конституции РФ среди правовых норм-принципов ключевыми выступают следующие:

- органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12);
- установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находится в сфере совместного ведения РФ и ее субъектов (п. «н» ч. 1 ст. 72);
- структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно, в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления в РФ, установленными федеральным законом (ч. 1 ст. 131);
- органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, вводят местные налоги и сборы, решают иные вопросы местного значения (ч. 1 ст. 132);
- органы местного самоуправления могут наделяться федеральным законом, законом субъекта РФ отдельными государственными полномочиями при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству (ч. 2 ст. 132);

— органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в РФ и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории (ч. 3 ст. 132).

Федеральный закон № 131-ФЗ закрепил возможность выбора оптимальной организационной модели местного самоуправления, включающей в себя структуру органов местного самоуправления.

Под структурой органов местного самоуправления понимается перечень органов местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования и обладающих собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления — избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

На основании ст. 34 данного Закона структуру органов местного самоуправления составляют:

- представительный орган;
- глава;
- местная администрация (исполнительско-распорядительный орган);
- контрольно-счетный орган;
- иные органы и выборные должностные лица, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации является обязательным, за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ.

В числе иных органов местного самоуправления — исполнительные органы отраслевой и межотраслевой (функциональной) направленности, территориальные органы, образуемые и действующие на отдельных территориях муниципального образования.

Все органы местного самоуправления можно классифицировать на коллегиальные (представительный орган, контрольный орган и др.) и единоличные (глава муниципального образования, глава местной администрации и др.).

Должностное лицо местного самоуправления — это выборное либо заключившее контракт (трудовой договор) лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления.

Должностное лицо местного самоуправления может действовать в качестве органа местного самоуправления (глава муниципального образования, глава местной администрации) или в качестве члена выборного органа местного самоуправления, избираемого населением или образуемого представительным органом (депутат, член контрольного органа, член избирательной комиссии с правом решающего голоса).

Федеральный закон № 131-ФЗ закрепляет унифицированные организационные модели местного самоуправления. Это позволяет на практике сформировать в конкретном муниципальном образовании оптимальную структуру органов местного самоуправления.

Классификация организационных моделей местного самоуправления зависит от вида муниципального образования, порядка формирования органов местного самоуправления и характера их взаимоотношений. Всего закон позволяет реализовать шесть организационных моделей.

*Первая модель* — традиционная (классическая). Она допустима для всех видов муниципальных образований. В данной модели воплощен принцип разделения властных полномочий в системе органов публичной власти.

Деятельность главы муниципального образования основана на формуле «сильный глава муниципального образования — слабый представительный орган». В этой модели главу муниципального образования избирают на муниципальных выборах. При этом он возглавляет местную администрацию, выполняя все исполнительно-распорядительные функции, одновременно замещая должность главы местной администрации, либо руководит администрацией через лицо, назначенное по контракту. Глава муниципального образования более оперативно может принимать решения по вопросам местного значения, обладает правом отлагательного вето на решения представительного органа, мощным административным ресурсом, предоставляющим преимущество перед представительным органом.

Председатель представительного органа избирается этим органом из своего состава.

При выборе этой модели в уставе муниципального образования необходимо выстроить четкую основу взаимоотношений между главой муниципального образования и представительным органом на основе системы «сдержек и противовесов».

*Вторая модель* — «сильный представительный орган — слабый глава муниципального образования». В соответствии с законом субъекта РФ и уставом муниципального образования глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из своего состава и является одновременно председателем представительного органа. При этом он не может возглавлять местную администрацию.

Характерными чертами такой модели является то, что глава муниципального образования — один из членов представительного органа, которому поручили выполнять представительские и оперативно-исполнительные функции; он легко сменяется, так как в большей степени зависит от депутатов представительного органа, его избранных; представительный орган обладает широкими полномочиями в сфере управления, через местную администрацию, а также в финансово-экономической и хозяйственной деятельности; в структуре органов местного самоуправления предусматривается замещаемая по контракту должность главы местной администрации, руководящего исполнительно-распорядительным органом муниципального образования. Данная модель допустима для всех видов муниципальных образований.

*Третья модель* носит название «сити-менеджер» или «совет-менеджер». Она получила свое развитие в 2015 г. и активно воплощается во всех видах муниципальных образований.

Наделение полномочиями главы муниципального образования осуществляется путем избрания представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. В случае избрания он может возглавлять только местную администрацию. Так как эта модель не предполагает получение мандата напрямую от избирателей, глава муниципального образования не может входить в состав представительного органа муниципального образования и совмещать полномочия председателя представительного органа, возглавляя местную администрацию.

Претендент на должность главы муниципального образования должен обладать необходимыми профессиональными качествами, знаниями и опытом в области муниципального управления.

В этой модели в формирование органов местного самоуправления допущены органы государственной власти субъекта РФ.

Конституционные новеллы 2020 г., Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» закрепили право органов, входящих

в единую систему публичной власти в субъекте РФ, участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом, закрепляющим общие принципы организации местного самоуправления.

Речь идет об участии высшего должностного лица субъекта РФ в формировании конкурсной комиссии в таких муниципальных образованиях, как муниципальный район, муниципальный округ, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородское муниципальное образование города федерального значения.

*Четвертая модель* — «ход граждан — глава поселения» — может быть закреплена в уставе поселения с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек, а также в уставе поселения с численностью жителей более 100 и не более 300 человек.

В таких поселениях представительный орган не формируется, его полномочия реализуются сходом граждан. Глава поселения избирается на муниципальных выборах и возглавляет местную администрацию.

*Пятая модель* является вариацией четвертой. Она предусматривает совмещение должностей главы муниципального образования, главы местной администрации и председателя представительного органа.

Положением абзаца 2 ч. 2 ст. 34 и ч. 3 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ на органы местного самоуправления муниципального образования, имеющего статус сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения, в соответствии с уставом данного муниципального образования предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования.

Достоинство такой модели состоит в экономии бюджетных средств, может использоваться при дефиците квалифицированных кадров.

*Шестая модель* закреплена в ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ. Она раскрывает альтернативный вариант формирования представительного органа муниципального района и городского округа с внутригородским делением не на основе прямых муниципальных выборов.

В частности, в состав представительного органа муниципального района делегируются главы поселений, входящих в состав муниципального района, и депутаты представительных органов указанных поселений, избираемые представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения

поселения нормой представительства. Законом субъекта РФ, уставом муниципального района и уставами поселений может быть установлена норма представительства поселений, входящих в состав муниципального района, в представительном органе данного муниципального района исходя из численности населения поселения.

Представительный орган городского округа с внутригородским делением на основании закона субъекта РФ и уставом соответствующего муниципального образования может формироваться путем избрания из состава представительных органов внутригородских районов в соответствии с равной независимо от численности населения внутригородских районов нормой представительства.

Законом субъекта РФ и в соответствии с ним уставом городского округа с внутригородским делением и уставами внутригородских районов может быть установлена норма представительства внутригородских районов, входящих в состав городского округа с внутригородским делением, в представительном органе данного городского округа исходя из численности населения внутригородских районов.

Эта модель позволяет сократить расходы на организацию и проведение муниципальных выборов, усилить контакты и взаимодействие депутатов в таком представительном органе.

Структура, порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования. Представительный орган муниципального образования в процессе разработки и принятия, внесения изменений в устав определяет конкретную организационную модель местного самоуправления в муниципальном образовании.

## **§ 2. Представительный орган муниципального образования**

Правовой статус представительного органа муниципального образования регулируется Конституцией РФ, Федеральным законом № 131-ФЗ, законами субъектов РФ, уставом, регламентами и нормативными правовыми актами муниципального образования.

Представительный орган муниципального образования — это выборный орган, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования.

В структуре органов муниципального образования наличие представительного органа является обязательным. В исключительных случа-

ях, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет не более 100 человек, представительный орган поселения не формируется. Полномочия представительного органа реализуются сходом граждан. Сход является аналогом представительного органа муниципального образования.

Наименование представительного органа муниципального образования устанавливается законом субъекта РФ с учетом исторических и иных местных традиций. Часто представительным органом местного самоуправления выступает городской Совет (Омск, Новосибирск, Красноярск, Кемерово). Представительный орган г. Томска — Дума, г. Иркутска — Городская Дума, г. Читы — Дума городского округа.

Федеральный закон № 131-ФЗ закрепил два варианта формирования представительного органа муниципального образования.

*Первый вариант* — формирование представительных органов поселений, муниципального округа, городского округа, внутригородского района, внутригородского муниципального образования города федерального значения осуществляется исключительно на муниципальных выборах, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (ч. 2 ст. 35).

*Второй вариант* предусматривает две альтернативные возможности по формированию представительного органа исключительно для муниципального района и городского округа с внутригородским делением.

Первый способ — на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Второй способ — непрямые выборы, когда представительный орган формируется не на основе прямого избирательного права населением муниципального образования, а из числа уже избранных населением глав поселений и из депутатов представительных органов указанных муниципальных образований (об этом варианте на примере шестой организационной модели говорится в предыдущем параграфе) (ч. 4 и ч. 5 ст. 35).

Порядок формирования представительного органа муниципального образования закрепляется в уставе муниципального образования.

Федеральный закон № 131-ФЗ устанавливает минимальную численность представительного органа в зависимости от вида муниципального образования и численности его населения. Конкретное число депутатов представительного органа определяется уставом муниципального образования.

Так, численность депутатов представительного органа поселения, муниципального округа, городского округа не может быть менее:

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

Количество депутатов представительного органа муниципального района не может быть менее 15 человек.

Численность депутатов представительного органа городского округа с внутригородским делением и внутригородского района определяется в соответствии с ч. 6 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ.

Количество депутатов представительного органа внутригородской территории города федерального значения не может быть менее 10 человек.

Например, Омский городской Совет состоит из 40 депутатов, Городской Совет г. Новосибирска — из 25, Городской Совет г. Красноярска и Дума г. Томска — по 36, Городской Совет г. Кемерово — из 35, Дума г. Читы — из 31.

Указанный закон устанавливает исключительные полномочия и иные полномочия, составляющие основу компетенции представительного органа муниципального образования.

В исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находятся:

- 1) принятие устава и внесение в него изменений и дополнений;
- 2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
- 3) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах;
- 4) утверждение стратегии социально-экономического развития;
- 5) определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- 6) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений, выполнение работ, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами;
- 7) определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;

- 8) определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;
- 9) контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения;
- 10) принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку;
- 11) утверждение правил благоустройства территории муниципального образования.

Указанный перечень является минимальным и не может быть сокращен в уставах муниципальных образований. Он не закрыт, иначе говоря, предусматривается возможность определения иных полномочий.

Иные полномочия представительных органов муниципальных образований определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований.

Деятельность представительного органа муниципального образования осуществляется в организационной и правовой формах.

К организационным формам относятся заседания (сессии) постоянных комитетов (комиссий), временных рабочих групп депутатов, депутатских групп (фракций), работа депутатов в избирательных округах.

Основной организационной формой деятельности представительного органа являются сессии (заседания). Порядок созыва и проведения сессии, а также их периодичность закрепляется либо в уставе муниципального образования, либо регламентом представительного органа.

Различают очередные и внеочередные, открытые и закрытые виды заседаний (сессий).

Представительный орган муниципального образования может осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов.

Уставом муниципального образования определяется правомочность заседания представительного органа муниципального образования. Заседание представительного органа муниципального образования не может считаться правомочным, если на нем присутствует менее 50% от числа избранных депутатов. Заседания представительного органа муниципального образования проводятся не реже одного раза в три месяца.

Организацию деятельности представительного органа муниципального образования в соответствии с уставом муниципального об-

разования осуществляет глава муниципального образования, а в случае, если указанное должностное лицо исполняет полномочия главы местной администрации, — председатель представительного органа муниципального образования, избираемый этим органом из своего состава.

Для предварительного изучения и подготовки вопросов, подлежащих рассмотрению на сессии, а также для содействия реализации своих решений, контроля за их исполнением представительный орган муниципального образования формирует комиссии, комитеты и другие структурные подразделения.

Правовая форма раскрывается через правотворческую деятельность. Представительный орган вправе принимать два вида решений. Первое — в виде общеобязательных для исполнения на территории муниципального образования нормативных муниципально-правовых актов. Второе — в виде решений об организации работы самого представительного органа. Такие решения не носят нормативного характера.

Решения представительного органа подписывает и обнародует глава муниципального образования независимо от того, возглавляет ли он представительный орган или местную организацию.

Муниципальные правовые акты, принятые выборными органами и должностными лицами местного самоуправления, являются частью муниципальных правовых актов.

Важным элементом правового статуса представительного органа местного самоуправления выступает срок полномочий и порядок их прекращения. Срок полномочий представительного органа напрямую связан со сроком полномочий депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, но не может быть менее двух и более пяти лет. В то же время полномочия представительного органа муниципального образования независимо от порядка его формирования могут быть прекращены досрочно в случае его роспуска.

Досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования влечет досрочное прекращение полномочий его депутатов. В случае досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования, состоящего из депутатов, избранных населением непосредственно, досрочные выборы в указанный представительный орган проводятся в сроки, установленные Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ.

### **§ 3. Правовой статус депутата представительного органа муниципального образования**

Согласно ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ депутатом является член представительного органа поселения, муниципального района, муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района или внутригородской территории города федерального значения. В то же время данный Закон разделяет категории «депутат», «выборное должностное лицо местного самоуправления», «должностное лицо местного самоуправления», «член выборного органа местного самоуправления».

Выборным должностным лицом местного самоуправления является должностное лицо местного самоуправления, избираемое на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава, либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, либо на сходе граждан, осуществляющем полномочия представительного органа муниципального образования, и наделенное собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Должностное лицо местного самоуправления представляет собой выборное либо заключившее контракт (трудовой договор) лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления.

Под членом выборного органа местного самоуправления понимается лицо, входящее в состав органа местного самоуправления, сформированного на муниципальных выборах (за исключением представительного органа муниципального образования).

Фактически депутатов нельзя назвать ни должностными лицами местного самоуправления, ни выборными должностными лицами местного самоуправления, поскольку они не обладают исполнительно-распорядительными полномочиями. При этом председатель представительного органа и его заместители, осуществляющие свои полномочия на постоянной основе, являются должностными лицами местного самоуправления, но не выборными должностными лицами, так как на муниципальных выборах они избирались в качестве депутатов, а не выборных должностных лиц.

Статус депутата представительного органа муниципального образования строится на ряде принципов:

- законность;
- выборный характер деятельности;
- срочный характер осуществления полномочий;
- профессионализм.

Важнейшим принципом, отражающим статус депутата, выступает *законность*. Депутат должен избираться исключительно на основаниях, предусмотренных действующим законодательством, а также осуществлять свои полномочия в соответствии с требованиями закона.

Принцип *выборности* заключается в том, что депутатом может быть избран гражданин, достигший 21 года. Отметим, что несмотря на выборный характер деятельности, депутат не замещает выборную муниципальную должность и не является выборным должностным лицом.

Наряду с указанными принципами статус депутата строится на основании *срочности* осуществления его полномочий. Полномочия депутата начинаются со дня его избрания и прекращаются со дня начала работы представительного органа нового созыва.

Следующий принцип — *профессионализм*, который связан с постоянным характером деятельности муниципального депутата. Федеральный закон № 131-ФЗ отходит от указанного правила и устанавливает, что депутаты представительного органа муниципального образования осуществляют свои полномочия, как правило, на непостоянной основе. На постоянной основе могут работать не более 10% депутатов от установленного количественного состава представительного органа муниципального образования. Если же численность представительного органа муниципального образования составляет менее 10 человек, то на постоянной основе может работать только один депутат. Учитывая количество депутатов представительного органа, можно сделать вывод о том, что 10% — это от одного до трех депутатов. Таковыми будут председатель представительного органа, его заместитель (заместители). Большая часть депутатского корпуса реализует свои полномочия на непостоянной основе.

Срок полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления устанавливается уставом муниципального образования и не может быть менее двух и более пяти лет.

Полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления начинаются со дня его избрания и прекращаются в день на-

чала работы выборного органа местного самоуправления нового созыва. Полномочия выборного должностного лица местного самоуправления начинаются со дня его вступления в должность и прекращаются со дня вступления в должность вновь избранного должностного лица местного самоуправления.

Полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления прекращаются досрочно в случае:

- 1) смерти;
- 2) отставки по собственному желанию;
- 3) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- 4) признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- 5) вступления в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда;
- 6) выезда за пределы РФ на постоянное место жительства;
- 7) прекращения гражданства РФ либо гражданства иностранного государства — участника международного договора РФ, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления, наличия гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства гражданина РФ либо иностранного гражданина, имеющего право на основании международного договора РФ быть избранным в органы местного самоуправления, если иное не предусмотрено международным договором РФ;
- 8) отзыва избирателями;
- 9) досрочного прекращения полномочий соответствующего органа местного самоуправления;
  - 9.1) призыва на военную службу или направления на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу;
- 10) в иных случаях, установленных Федеральным законом № 131-ФЗ и иными федеральными законами.

Полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, иного лица, замещающего муниципальную должность, прекращаются досрочно в случае несоблюдения ограничений, установленных настоящим Федеральным законом.

В случае формирования представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением из состава представительных органов поселений, внутригородских районов полномочия депутата представительного органа муниципального района, представительного органа городского округа с внутригородским делением прекращаются досрочно в случае прекращения его полномочий в качестве главы поселения, депутата представительного органа поселения в составе муниципального района, главы внутригородского района, депутата представительного органа внутригородского района.

В соответствии со ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо, которые осуществляют свои полномочия на постоянной основе, не вправе:

1) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц;

2) участвовать в управлении коммерческой или некоммерческой организацией, за исключением следующих случаев:

а) участие на безвозмездной основе в управлении политической партией, органом профессионального союза, в том числе выборным органом первичной профсоюзной организации, созданной в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, участие в съезде (конференции) или общем собрании иной общественной организации, жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, товарищества собственников недвижимости;

б) участие на безвозмездной основе в управлении некоммерческой организацией (кроме участия в управлении политической партией, органом профессионального союза, в том числе выборным органом первичной профсоюзной организации, созданной в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, участия в съезде (конференции) или общем собрании иной общественной организации, жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, товарищества собственников недвижимости) с предварительным уведомлением высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в порядке, установленном законом субъекта РФ;

в) представление на безвозмездной основе интересов муниципального образования в совете муниципальных образований субъекта РФ, иных объединениях муниципальных образований, а также в их органах управления;

г) представление на безвозмездной основе интересов муниципального образования в органах управления и ревизионной комиссии организации, учредителем (акционером, участником) которой является муниципальное образование, в соответствии с муниципальными правовыми актами, определяющими порядок осуществления от имени муниципального образования полномочий учредителя организации либо порядок управления находящимися в муниципальной собственности акциями (долями в уставном капитале);

д) иные случаи, предусмотренные федеральными законами;

3) заниматься иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

4) входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории РФ их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством РФ.

Выборные должностные лица местного самоуправления не могут быть депутатами Государственной Думы Федерального Собрания РФ, сенаторами РФ, депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, занимать иные государственные должности РФ, государственные должности субъектов РФ, а также должности государственной гражданской службы и должности муниципальной службы, если иное не предусмотрено федеральными законами. Выборное должностное лицо местного самоуправления не может одновременно исполнять полномочия депутата представительного органа муниципального образования, за исключением случаев, установленных Федеральным законом № 131-ФЗ.

Неотъемлемыми элементами правового статуса депутата являются права и обязанности, которые условно можно разделить на две группы.

1. Права и обязанности депутата в представительном органе.

2. Права и обязанности депутата в своем округе (на территории, определяемой избирательным объединением, по спискам которого он избран).

Участие в работе представительного органа реализуется депутатом посредством осуществления следующих основных полномочий, связанных с участием:

- в заседаниях (сессиях);
- в обеспечении выполнения решений представительного органа;
- участие в работе комиссий (комитетов);
- в выполнении поручений;
- в депутатских слушаниях;
- в работе депутатских групп;
- в обращении с депутатским запросом;
- в депутатском обращении.

Работа с избирателями заключается в принятии депутатом мер по обеспечению прав, свобод и законных интересов населения избирательного округа, в котором был избран депутат, и реализуется депутатом посредством осуществления следующих полномочий:

- приема граждан непосредственно и через своих помощников;
- встреч с избирателями;
- рассмотрения поступивших от избирателей обращений;
- организации правильного и своевременного решения вопросов, содержащихся в обращениях избирателей;
- изучения общественного мнения;
- при необходимости — внесения предложений в соответствующие органы государственной власти и органы местного самоуправления, общественные объединения.

Особое место в правовом статусе депутата представительного органа муниципального образования отводится гарантиям депутатской деятельности, под которыми понимаются особые нормативно закрепленные условия депутатской деятельности, призванные обеспечить ее эффективность и беспрепятственное осуществление. Федеральный закон № 131-ФЗ установил, что гарантии реализации полномочий депутата устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ. Согласно ст. 40 данного Закона депутату, члену выборного органа местного самоуправления, выборному должностному лицу местного самоуправления обеспечиваются условия для беспрепятственного осуществления своих полномочий.

Выделяют *организационные* (право на получение информации; право посещения органов государственной власти и местного самоуправления; право на служебное помещение; право иметь помощников и др.), *материальные* (финансирование депутатской деятельности; страхование де-

путата и др.), *трудовые* (страховой стаж; сохранение депутату прежнего места работы; право на пенсию за выслугу лет и др.) гарантии деятельности депутата. Помимо указанных условий, депутату предоставляются гарантии неответственности и неприкосновенности. Депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления не могут быть привлечены к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, в том числе по истечении срока их полномочий. Данное положение не распространяется на случаи, когда депутатом, членом выборного органа местного самоуправления, выборным должностным лицом местного самоуправления были допущены публичные оскорблении, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законодательством.

Согласно ст. 448 УПК РФ решение о возбуждении уголовного дела в отношении депутата принимается руководителем следственного органа Следственного комитета РФ по субъекту РФ. Что касается административной ответственности, то КоАП РФ не содержит какого-либо особого порядка привлечения депутата к административной ответственности.

## **§ 4. Глава муниципального образования. Местная администрация**

Должность главы муниципального образования является ключевой в структуре органов местного самоуправления. Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает обязательное учреждение данной должности.

Глава муниципального образования — высшее должностное лицо муниципального образования, наделяемое уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Наименование главы муниципального образования устанавливается законом субъекта Федерации с учетом исторических и иных местных традиций. Как правило, субъекты Федерации устанавливают однотипные наименования глав муниципальных образований: глава муниципального района, глава городского поселения (глава города, глава поселка), глава сельского поселения, глава городского округа (глава города). Например, в Сибирском федеральном округе употребляются следующие наименования: глава города (Кемерово, Новокузнецк, Бийск), мэр города (Новосибирск, Омск, Томск).

Основой правового статуса главы как высшего должностного лица муниципального образования выступает его качественное отличие от других должностных лиц муниципального образования. Существенно, что только глава муниципального образования может представлять в целом муниципальное образование в отношениях с юридическими и физическими лицами, а также государственными органами и должностными лицами.

Глава муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования реализует свои полномочия, как правило, на постоянной (профессиональной) основе, за что получает соответствующее вознаграждение из средств местного бюджета. В то же время возможен вариант, когда глава муниципального образования может осуществлять свои полномочия и на непостоянной основе, если это оговорено в уставе муниципального образования.

Для того чтобы стать главой муниципального образования, необходимо наличие гражданства РФ, достижение ко дню голосования возраста 21 года. Иностранные граждане, постоянно проживающие на территории муниципального образования, в порядке, установленном законом, также имеют право быть избранными на должность главы, но для этого нужен соответствующий международный договор, участником которого является РФ.

Глава муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования:

1) избирается на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава, либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. В поселении, где полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, глава муниципального образования избирается на сходе граждан и исполняет полномочия главы местной администрации;

2) при избрании на муниципальных выборах либо входит в состав представительного органа муниципального образования и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию;

3) в случае избрания представительным органом муниципального образования из своего состава исполняет полномочия его председателя либо возглавляет местную администрацию;

4) не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и главы местной администрации.

Кроме того, глава муниципального образования в пределах своих полномочий:

- 1) представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования;
- 2) подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования;
- 3) издает в пределах своих полномочий правовые акты;
- 4) вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования;
- 5) обеспечивает осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта РФ.

Важным элементом правового статуса главы муниципального образования выступает подконтрольность и подотчетность населению и представительному органу муниципального образования. Данное должностное лицо представляет представительному органу муниципального образования ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, а в случае, если глава муниципального образования возглавляет местную администрацию, — о результатах деятельности местной администрации и иных подведомственных ему органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования.

Полномочия главы муниципального образования прекращаются досрочно в случае:

- 1) смерти;
- 2) отставки по собственному желанию;
- 3) удаления в отставку;
- 4) отрешения от должности;
- 5) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- 6) признания судом бывшими отсутствующими или объявления умершим;
- 7) вступления в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда;
- 8) выезда за пределы РФ на постоянное место жительства;

9) прекращения гражданства РФ либо гражданства иностранного государства — участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления, наличия гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства гражданина РФ либо иностранного гражданина, имеющего право на основании международного договора РФ быть избранным в органы местного самоуправления, если иное не предусмотрено международным договором РФ;

10) отзыва избирателями;

11) установленной в судебном порядке стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять полномочия главы муниципального образования;

12) преобразования муниципального образования и упразднения муниципального образования;

13) утраты поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением с городским округом;

14) увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25 процентов, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом.

При досрочном прекращении полномочий главы муниципального образования его функции временно исполняет должностное лицо местного самоуправления, определяемое в соответствии с уставом муниципального образования.

В случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, избранного на муниципальных выборах, досрочные выборы главы муниципального образования проводятся в сроки, установленные федеральным законом.

В деятельности главы муниципального образования необходимо особо выделить нормотворческую функцию. В соответствии со ст. 43 Федерального закона № 131-ФЗ глава муниципального образования независимо от установленной уставом муниципального образования модели организации местной власти издает постановления и распоряжения. По содержащимся в правовых актах главы муниципального образования предписаниям данные акты можно разделить на нормативные и ненормативные.

*Нормативные правовые акты* издаются главой по вопросам местного значения и затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражда-

нина, они рассчитаны на длительное, неоднократное применение (исполнение, использование). К ним относятся постановления главы муниципального образования. *Ненормативные акты* носят правоприменительный, индивидуальный характер, рассчитаны на конкретных адресатов.

Федеральный закон № 131-ФЗ не только предусмотрел обязательное наличие в структуре органов местного самоуправления исполнительно-распорядительного органа (местной администрации), но и определил основы его правового статуса, принципы организации и деятельности. При этом конкретное наименование местной администрации устанавливают законы субъектов Федерации с учетом исторических и иных местных градаций.

*Местная администрация* (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

Местной администрацией руководит глава на принципах единоличия. Главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования.

Контракт с главой местной администрации заключается на срок полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего решение о назначении лица на должность главы местной администрации (до дня начала работы представительного органа муниципального образования нового созыва), но не менее чем на два года.

Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы. В структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации. Структурные подразделения могут носить различные наименования — департаменты, комитеты, управления, отделы, сектора, которые отличаются друг от друга по объему, характеру и значимости выполняемых функций.

Местная администрация является невыборным органом общей компетенции. Она призвана обеспечивать исполнительно-распорядительные функции по эффективному решению вопросов местного значения в интересах населения, осуществлять управление муниципальной собствен-

ностью, средствами местного бюджета, разрабатывать и обеспечивать исполнение планов социально-экономического развития муниципального образования, рассматривать обращения граждан и принимать по ним необходимые меры.

Местная администрация осуществляет свои полномочия на основании и во исполнение федеральных законов, актов Президента и Правительства РФ, законов и иных нормативных правовых актов субъекта Федерации, устава муниципального образования, решений представительного органа, правовых актов главы местной администрации.

## § 5. Муниципальная служба

Муниципальная служба представляет собой новый вид службы в РФ. Учреждение муниципальной службы и ее обособление от государственной обусловлено формированием в России местного самоуправления как специфического уровня власти, особой формы публичной власти.

В недалеком прошлом служба в органах местного самоуправления трактовалась как часть государственной службы, при этом государственный служащий и муниципальный служащий рассматривались как тождественные.

Согласно ст. 2 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее — Закон о муниципальной службе) под муниципальной службой понимается профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта).

Правовые основы муниципальной службы в РФ наряду с Конституцией РФ, а также вышеупомянутым Федеральным законом составляют другие федеральные законы, иные нормативные правовые акты РФ, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, уставы муниципальных образований, решения, принятые на сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

Среди основных принципов муниципальной службы действующее законодательство РФ выделяет следующие:

- 1) приоритет прав и свобод человека и гражданина;
- 2) равный доступ граждан, владеющих государственным языком РФ, к муниципальной службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от

других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего;

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

Важное место в структуре муниципальной службы отводится должности муниципальной службы, под которой понимается должность в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которые образуются в соответствии с уставом муниципального образования, с закрепленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность.

Согласно ст. 6 Закона о муниципальной службе должности муниципальной службы устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в субъекте РФ, утверждаемым законом субъекта РФ.

Все должности муниципальной службы классифицируются на следующие группы:

- 1) высшие должности муниципальной службы;
- 2) главные должности муниципальной службы;
- 3) ведущие должности муниципальной службы;
- 4) старшие должности муниципальной службы;
- 5) младшие должности муниципальной службы.

Действующее законодательство гласит, что для замещения должностей муниципальной службы квалификационные требования предъявляются к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы (государственной службы) или работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

Федеральный закон устанавливает ограничения, связанные с муниципальной службой. Муниципальный служащий, замещающий должность главы местной администрации по контракту, не вправе заниматься иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не могут финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством РФ.

Граждане, претендующие на замещение должностей муниципальной службы, включенных в соответствующий перечень, муниципальные служащие, замещающие указанные должности, обязаны ежегодно представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

На муниципальную службу вправе поступать граждане, достигшие возраста 18 лет, владеющие государственным языком РФ и соответствующие квалификационным требованиям, установленным в соответствии с настоящим Федеральным законом для замещения должностей муниципальной службы.

Федеральный закон закрепляет следующие гарантии для муниципального служащего:

- 1) условия работы, обеспечивающие исполнение им должностных обязанностей в соответствии с должностной инструкцией;
- 2) право на своевременное и в полном объеме получение денежного содержания;
- 3) отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности рабочего (служебного) времени, предоставлением выходных и нерабочих праздничных дней, а также ежегодного оплачиваемого отпуска;
- 4) медицинское обслуживание муниципального служащего и членов его семьи, в том числе после выхода муниципального служащего на пенсию;
- 5) пенсионное обеспечение за выслугу лет и в связи с инвалидностью, а также пенсионное обеспечение членов семьи муниципального служащего в случае его смерти, наступившей в связи с исполнением им должностных обязанностей;

- 6) обязательное государственное страхование на случай причинения вреда здоровью и имуществу муниципального служащего в связи с исполнением им должностных обязанностей;
- 7) обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или утраты трудоспособности в период прохождения муниципальным служащим муниципальной службы или после ее прекращения, но наступивших в связи с исполнением им должностных обязанностей;
- 8) защита муниципального служащего и членов его семьи от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей в случаях, порядке и на условиях, установленных федеральными законами.

За совершение дисциплинарного проступка (неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей) на него могут быть наложены следующие дисциплинарные взыскания:

- замечание;
- выговор;
- увольнение по соответствующим основаниям.

## ГЛАВА VII. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

### § 1. Понятие и сущность экономической основы местного самоуправления

Власть появилась с возникновением человеческого общества и будет в той или иной форме всегда сопутствовать его развитию. Она необходима для организации общественного производства, которое требует подчинения всех участников единой воле, а также для регулирования других взаимоотношений между людьми в обществе<sup>1</sup>.

Формирование и функционирование публичной власти неразрывно связано с процессами производства и справедливого распределения материальных благ в обществе. Существенные экономические ресурсы позволяют власти создавать условия устойчивого общественного развития, обеспечивать стабильность общества. Конституционные принципы обязывают власть использовать все имеющиеся ресурсы в интересах личности. Местное самоуправление, являясь одним из уровней публичной власти в РФ, также обязано осуществлять свою деятельность в интересах населения, проживающего на соответствующей территории, посредством обеспечения его экономического благополучия и создания условий достойной жизни. Функции органов местного самоуправления по управлению экономическими ресурсами территории сводятся к их эффективному использованию и преобразованию в жизненные блага для населения.

Муниципальная власть имеет своей целью решение широкого круга вопросов местного значения в интересах населения. Они определены законодателем и направлены на создание комфортных условий для проживания граждан на территории муниципального образования, обеспечение их повседневных потребностей, таких как коммунальное об-

---

<sup>1</sup> Власть, понятие // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефона. URL: <https://niv.ru/doc/dictionary/brockhaus-efron/articles/194/vlast-ponyatie.html> (дата обращения: 21.07.2022).

служивание, здравоохранение, дошкольное и школьное образование, транспорт, торговля и пр. (ст. ст. 14–16.1 Федерального закона № 131-ФЗ). Решение вопросов местного значения требует значительных финансовых и материальных средств, а их отсутствие свидетельствует о невозможности осуществлять властные полномочия, иными словами, о недееспособности власти или даже о ее отсутствии.

Российское законодательство системно не устанавливает принципов экономического статуса муниципальной власти. Однако анализ Конституции РФ, международных правовых актов, федеральных законов и иных нормативных правовых документов, регулирующих вопросы местного самоуправления, позволяет говорить о наличии ряда основных начал экономической основы местного самоуправления.

1. Юридическая гарантированность экономической основы местного самоуправления.

В российской правовой системе достаточно полно реализуется данный принцип. Так, Конституция РФ закрепляет институт муниципальной собственности (кроме прочего на землю и природные ресурсы в ст. 9) (ч. 2 ст. 8), институт местных налогов и сборов, бюджета (ст. 132); закон о местном самоуправлении, Налоговый, Бюджетный, Гражданский кодексы и другие законы, в том числе и субъектов Федерации.

2. Достаточность материальных и финансовых средств для осуществления полномочий местного самоуправления.

3. Конституция РФ в ст. 9 устанавливает право муниципальной собственности на землю и другие природные ресурсы как основу жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, а ч. 1 ст. 132 наделяет муниципалитеты правом на установление налогов и сборов, распоряжение средствами местного бюджета.

Европейская хартия местного самоуправления дает органам местного самоуправления право в рамках национальной экономической политики получать достаточные собственные финансовые средства, которыми они могут свободно распоряжаться при реализации своих функций. Кроме того, финансовые средства органов местного самоуправления должны быть соизмеримы предоставленным им по Конституции или закону полномочиям.

Конституционные нормы также закрепляют полномочия органов местного самоуправления по руководству муниципальной собственностью, установлению местных налогов как способа формирования собственных источников финансовых средств (ч. 1 ст. 132).

4. Самостоятельность органов местного самоуправления в экономической сфере и свобода распоряжения средствами.

Декларация СНГ рекомендует признать территориальное сообщество субъектом, осуществляющим владение, пользование, распоряжение собственностью соответствующей территории (муниципальной, коммунальной), наделить его возможностью самостоятельно и через органы местного самоуправления распоряжаться материально-финансовыми ресурсами, указывает на самостоятельность представительного органа местного самоуправления в вопросах принятия местного бюджета. Кроме того, самостоятельность местного бюджета гарантируется наличием собственных бюджетных доходов и достаточным уровнем закрепленных доходов; правом органов местного самоуправления определять направления использования бюджетных средств; запретом на изъятие свободных остатков средств местного бюджета; возмещением ущерба, нанесенного государственными органами и органами местного самоуправления другого уровня; стабильностью экономического законодательства.

Конституция РФ предоставляет полную самостоятельность местному самоуправлению в вопросах владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью (ч. 1 ст. 132), управления ею, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, установления местных налогов и сборов (ч. 1 ст. 132).

5. Государственная поддержка при формировании экономической основы местного самоуправления.

На уровне СНГ признается, что самостоятельность местного бюджета должна гарантироваться государственной поддержкой развития производственной сферы путем налоговой, инвестиционной и кредитной политики.

Конституция РФ не закрепляет в качестве гарантии местного самоуправления мер экономической либо финансовой поддержки, хотя федеральный закон, Бюджетный кодекс такие меры предусматривают.

Рассмотренные принципы позволяют определить наиболее важные черты, характеризующие природу экономической основы местного самоуправления. Исходя из их содержания следует отметить, что рассматриваемое явление включает в себя два важных элемента — правовой и экономический. К правовому нужно отнести юридическое закрепление экономических основ в законодательстве, а к экономическому — совокупность материальных ценностей в виде имущества или финансов муниципального образования.

Муниципально-правовой институт экономической основы местного самоуправления является по своей природе межотраслевым образованием, его деятельность регламентирована главой 8 Федерального закона

№ 131-ФЗ, где закрепляются основные начала формирования и управления материальными ресурсами муниципального образования. Также отдельные вопросы экономической основы местного самоуправления регулируют Гражданский кодекс (далее — ГК РФ), Налоговый кодекс (далее — НК РФ), Бюджетный кодекс (далее — БК РФ), Земельный кодекс (далее — ЗК РФ), ряд федеральных законов, законодательство субъектов Федерации. Термин «экономическая основа местного самоуправления» уже свидетельствует о фундаментальном значении этого института для муниципального права, законодатель указывает на то, что отсутствие такой основы разрушает всю систему муниципальной власти, противоречит ее природе.

Статья 49 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливает три элемента экономической основы местного самоуправления, которые можно характеризовать как источники материальных ценностей:

- имущество, находящееся в муниципальной собственности;
- средства местных бюджетов;
- имущественные права муниципальных образований.

Исходя из выявленных признаков, давать однозначное определение термину «экономическая основа местного самоуправления» не вполне корректно, поэтому его следует трактовать с различных позиций:

— *с юридической* — это комплексный межотраслевой институт, представляющий собой систему правовых норм, регулирующих приобретение, владение, пользование, распоряжение муниципальным имуществом, формирование и расходование местного бюджета, реализацию имущественных прав муниципального образования;

— *с экономической* — это совокупность материальных и финансовых средств, обеспечивающих самостоятельное и под свою ответственность решение органами местного самоуправления вопросов местного значения, а также отдельных государственных полномочий, переданных муниципальному образованию.

## § 2. Муниципальная собственность

Конституция РФ в ч. 2 ст. 8 закрепляет категорию муниципальной собственности в качестве основы конституционного строя в РФ наряду с частной и государственной. Статьи 130, 132 Основного закона говорят о муниципальной собственности как о неотъемлемом элементе местного самоуправления.

Федеральный закон № 131-ФЗ не закрепляет понятие муниципальной собственности, однако в ст. 49 содержит категорию «имущество, находящееся в муниципальной собственности» (что не вполне идентично

формулировке Конституции РФ) и достаточно подробно определяет объекты муниципального имущества, которые могут находиться в собственности муниципальных образований (ст. 50).

ГК РФ также не разъясняет понятие «муниципальное имущество», а лишь в ст. 215 констатирует, что имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям, является муниципальной собственностью.

Таким образом, законодательством установлены три близких по содержанию категории: «муниципальная собственность», «муниципальное имущество» и «имущество, находящееся в муниципальной собственности», но формально их объем не закреплен.

В отечественном праве термин «имущество» используется в различных отраслях и в разных нормативных контекстах. В конституционном и муниципальном праве понимание имущества и права собственности тяготеет к расширительной трактовке<sup>2</sup>. «Имущество» в Конституции РФ и Федеральном законе № 131-ФЗ не раскрывается через дефиницию. Определение его содержания было бы возможно с позиций традиционной цивилистики. Вместе с тем ни в гражданском праве, ни в иных отраслях национального права не имеется легального определения понятия «имущество». В результате при толковании происходит различное понимание содержания этого термина даже в пределах положений, содержащихся в одной статье<sup>3</sup>.

В научной литературе можно встретить следующие подходы к определению «имущество»:

- совокупность имущественных прав и обязанностей, принадлежащих гражданину или юридическому лицу;
- совокупность только имущественных прав (например, права требований кредитора);
- вещь или совокупность вещей, например, предмет купли-продажи, имущественного найма или поставки.

С позиции муниципального права «имущество» так же, как и «собственность», выступает достаточно унифицированной межотраслевой категорией, максимально широкой по содержанию. В этом отношении едва ли правомерно употребление словосочетания «право собственности на имущество», так как право собственности уже само по себе

<sup>2</sup> Старженецкий В. В. Россия и Совет Европы: право собственности. М., 2004. С. 20.

<sup>3</sup> Лысенко А. Н. Имущество в гражданском праве России. М., 2010. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

предполагает наиболее полное господство собственника над принадлежащим ему имуществом»<sup>4</sup>. Таким образом, в муниципально-правовом понимании и «имущество», и «право собственности» — это два понятия, задачей которых является охват максимально возможного диапазона имущественных составляющих, принадлежащих муниципальному образованию. Следовательно, исходя из текста Федерального закона № 131-ФЗ и в связи с тем, что имущественные права муниципального образования закон выделяет в отдельную категорию, можно сделать вывод, что законодатель в ст. ст. 49, 50 отождествляет категории «муниципальное имущество» и «муниципальная собственность» с гражданско-правовой категорией «вещи», принадлежащей муниципальному образованию на праве собственности.

Муниципальная собственность обладает рядом черт, характеризующих ее как специфический объект правоотношений, обуславливающих особое правовое регулирование. К указанным признакам относятся:

1. Публичный характер.
2. Ограниченный перечень имущества.
3. Целевой характер использования.
4. Особый субъект права собственности.
5. Особый порядок приобретения и отчуждения.

#### *Публичный характер*

Общекономическим принципом формирования публичной собственности является закрепление за органами публичной власти имущества, предназначенного для исполнения их властных полномочий, но не хозяйственных функций. Общественные услуги должны предоставляться населению государственными и муниципальными учреждениями и предприятиями только в тех случаях, когда частный сектор экономики по различным причинам не может оказывать аналогичные услуги эффективно. В противном случае орган публичной власти на своей территории становится доминирующим хозяйствующим субъектом и выполняет экономические функции (диктует цены на недвижимость, размер арендных платежей и т. д.), не соответствующие властным полномочиям, поэтому против него могут быть применены меры антимонопольного воздействия.

Публичный характер собственности предполагает, что объем и структура муниципальной собственности должны быть:

— достаточны для реализации законодательно установленных полномочий местного самоуправления, а в необходимых случаях —

<sup>4</sup> Камышанский В. П. Право собственности: пределы и ограничения. М., 2000. С. 17.

и полномочий, переданных ему государственными органами власти и управления;

— гарантировать устойчивое финансовое обеспечение функционирования и воспроизведения данной собственности за счет средств соответствующих местных бюджетов<sup>5</sup>.

#### *Ограниченный перечень имущества*

В силу публично-правовой природы муниципальное образование действует как субъект права исключительно для решения стоящих перед ним местных задач. Поэтому реестр имущества, которое может находиться в собственности муниципального образования, должен определяться в соответствии с перечнем вопросов местного значения, установленным ст. ст. 14–16 Федерального закона № 131-ФЗ. Данный фактор выступает базой и для обоснованного разделения имущества между различными видами муниципальных образований. Следовательно при закреплении в ст. 50 Федерального закона № 131-ФЗ видов муниципального имущества законодатель очевидно исходит из перечня вопросов местного значения, которые вправе решать соответствующие муниципальные образования.

Несмотря на обширный список объектов муниципальной собственности, Конституционный Суд РФ указал<sup>6</sup>, что ст. 50 указанного закона не может рассматриваться как формирующая закрытый перечень видов муниципального имущества, не допускающая наличия в муниципальной собственности иного имущества, имеющего такое же целевое предназначение, что и названное, и как нарушающая конституционные правомочия муниципальных образований и гарантии муниципальной собственности.

Это означает, что перечень имущества, закрепленный в законе, хоть и не является исчерпывающим, тем не менее, ограничивается целевым предназначением, а именно, решением вопросов местного значения.

---

<sup>5</sup> Валентей С. Д., Бухвальд Е. М. Законодательство о местном самоуправлении и экономические реалии // Журнал российского права. 2008. № 3. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

<sup>6</sup> По запросу Правительства Самарской области о проверке конституционности статьи 1, частей шестой и восьмой статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“ и статьи 50 Федерального закона „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“: определение Конституционного Суда РФ от 2 ноября 2006 г. № 540-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

### *Целевой характер использования*

Если говорить о праве собственности муниципалитета как публичного образования, то приобретение такого права муниципальными образованиями происходит главным образом при наделении муниципалитетов полномочиями в законодательном порядке. И это регулируется не гражданским законодательством, а публичным правом. И только после наделения полномочиями определяется объектный состав муниципальной собственности.

Состав имущества, которое может находиться в муниципальной собственности, определяется компетенцией муниципальных образований и необходимостью создания условий для деятельности органов местного самоуправления<sup>7</sup>.

Компетенция муниципальных образований складывается из вопросов местного значения, отнесенных к таковым Федеральным законом № 131-ФЗ, и отдельных государственных полномочий, осуществление которых возложено на органы местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

Формулировки вопросов местного значения предусматривают различные способы их решения органами местного самоуправления. В одних случаях органы местного самоуправления обеспечивают предоставление услуг населению посредством создания необходимых для этого муниципальных предприятий и учреждений. В других случаях органы местного самоуправления организуют предоставление указанных услуг, что возможно реализовать как через организации, находящиеся в муниципальной собственности, так и через другие хозяйствующие субъекты. Порой органам местного самоуправления предписывается создание условий для предоставления определенных услуг населению, т. е. их деятельность должна быть направлена на развитие необходимой инфраструктуры, находящейся в иных формах собственности. В зависимости от этого решается вопрос о возможности нахождения тех или иных объектов имущества в муниципальной собственности. Однако в Федеральном законе № 131-ФЗ не закреплен порядок исполнения других полномочий органами местного самоуправления и наделения их дополнительным имуществом для реализации этих и других полномочий.

Какие же объекты могут находиться в муниципальной собственности, а какие нет? В разных странах этот вопрос решается неодинаково.

---

<sup>7</sup> Пронина Л., Тимченко В. Правовое регулирование имущественных отношений в соответствии с полномочиями органов местного самоуправления // Бюджет. 2008. № 6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

В одних государствах городской пассажирский транспорт, предприятия, производящие тепловую энергию или обеспечивающие благоустройство территории, являются исключительно муниципальной собственностью, в других составляют частную собственность. Это соотношение может изменяться в зависимости от условий каждой страны. Закон призван в определенной мере ограничивать их самостоятельность в этом<sup>8</sup>. В России Федеральный закон № 131-ФЗ данный вопрос разрешает не в полной мере, поскольку в ст. 50 регламентирует лишь возможность нахождения некоторых видов имущества в собственности муниципального образования, т. е. имеет диспозитивный характер, а ст. ст. 14–16 этого Закона, закрепляя вопросы местного значения, говорят о необходимости обеспечить решение этих вопросов, а такой результат может быть достигнут как при непосредственном использовании муниципальными властями своего имущества, так и при создании условий для соответствующих частных предприятий, например, сети электроснабжения могут находиться в собственности как муниципалитета, так и энергетической или энергосетевой компании.

#### *Особый субъект права собственности*

В соответствии со ст. 215 ГК РФ собственником муниципального имущества является муниципальное образование. От его имени права собственника реализуют органы местного самоуправления. Кроме того, согласно ст. 125 ГК РФ в случаях и порядке, предусмотренных законодательством, нормативными актами муниципальных образований, от их имени могут выступать органы местного самоуправления, а также юридические лица и граждане.

Конституция РФ в ч. 1 ст. 130 рассматривает население муниципального образования как самостоятельный субъект права муниципальной собственности. В статье 29 ранее действовавшего Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. население также называлось в качестве собственника муниципального имущества. Действующий Федеральный закон № 131-ФЗ право владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом от имени муниципального образования возлагает на органы местного самоуправления (ст. 51). Закон прямо не указывает в качестве субъекта права муниципальной собственности население, но в то же время это право должно соответствовать положениям

---

<sup>8</sup> Модин Н. А. Муниципальная собственность: проблемы правового регулирования // Российская юстиция. 2006. № 7. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Конституции РФ. Институты представительной и непосредственной демократии позволяют населению принимать участие в распоряжении имуществом и контролировать этот процесс. Так, избирая депутатов в Совет депутатов г. Бердска, граждане делегируют им право определения порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности (ст. 27 Устава)<sup>9</sup>. Население может непосредственно участвовать в обсуждении проектов планировки и межевания территории в рамках публичных слушаний (ст. 20 Устава г. Новосибирска)<sup>10</sup>, закон не запрещает гражданам вносить в представительный орган проекты муниципальных правовых актов по вопросам распоряжения имуществом в рамках реализации правотворческой инициативы (ст. 27 Устава г. Барнаула)<sup>11</sup>, а также инициировать проведение референдума или обратиться в орган местного самоуправления (ст. ст. 27, 35 Устава г. Омска)<sup>12</sup>.

#### *Особый порядок приобретения и отчуждения*

Право муниципальной собственности, закрепленной в ст. 8 Конституции РФ, возникает из оснований, предусмотренных целым рядом законодательных и иных правовых актов.

Анализ этих актов позволяет выделить административный и гражданско-правовые способы формирования муниципальной собственности. Административный порядок предполагает волю одной стороны — государства — и реализуется при издании акта органа государственной власти о разграничении имущества, а также признание права собственности муниципального образования на бесхозяйную недвижимую вещь; приобретение имущества в связи с прекращением деятельности юридических лиц в процессе их реорганизации или ликвидации; выкуп недвижимого имущества и земельного участка для муниципальных нужд. Гражданско-правовой способ основывается на переходе прав на объекты собственности путем заключения гражданско-правовых договоров и сделок. Муниципальное образование вправе заключать их с другими субъектами гражданских прав. В этом случае учитывается воля обеих сторон, что ставит органы местного самоуправления в равное положение с контрагентом.

<sup>9</sup> *Об Уставе города Бердска : решение сессии Бердского городского Совета депутатов от 28 ноября 2005 г. № 428 // Бердские новости. 2005. 26 дек.*

<sup>10</sup> *Об Уставе города Новосибирска : решение Новосибирского городского Совета депутатов от 27 июня 2007 г. № 616. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».*

<sup>11</sup> *Устав муниципального образования городского округа — города Барнаула Алтайского края // Вечерний Барнаул. 2005. 11 авг.*

<sup>12</sup> *Об Уставе города Омска : решение Омского городского Совета от 20 сентября 1995 г. № 92 // Вечерний Омск. 1995. 28 сент.*

Право муниципальной собственности прекращается вследствие гибели или уничтожения имущества, при отчуждении имущества другим лицам, в том числе при приватизации, в порядке разграничения муниципальной собственности; путем обращения взыскания на имущество по обязательствам муниципального образования в порядке, предусмотренном федеральным законом или договором, а также по иным основаниям, предусмотренным законодательством.

В случаях возникновения у муниципальных образований права собственности на имущество, которое не может входить в состав имущества муниципальных образований, такое имущество подлежит перепрофилированию (изменению целевого назначения имущества) либо отчуждению (ч. 5 ст. 50 Федерального закона № 131-ФЗ). Под перепрофилированием, в соответствии с законом, понимается приведение имущества в состояние «предназначенности» для решения вопросов местного значения.

Приватизация является особым способом отчуждения муниципальной собственности, в порядке приватизации может отчуждаться только государственное или муниципальное имущество, причем приобретать его могут только физические и (или) юридические лица, а публичные образования — государство или субъект Федерации, в том числе и в лице государственных и муниципальных унитарных предприятий, государственных и муниципальных учреждений, а также юридических лиц, в уставном капитале которых доля РФ, субъектов РФ и муниципальных образований превышает 25%, не имеют права таким способом получать имущество. В связи с этим актуальным стал вопрос об ограничениях в приватизации муниципального имущества. В Федеральном законе от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» речь об этом идет в общей форме. Но вопрос о том, какие конкретные объекты муниципальной собственности именно в данных условиях нельзя приватизировать, переводить из муниципальной в частную собственность, остается спорным, до конца в законодательстве не решенным. Этим, в частности, объясняются крайности приватизации муниципальной собственности, когда в руках частников оказываются городские парки, пруды и даже кладбища.

Исходя из выявленных признаков, можно сформулировать понятие муниципального имущества — это особый вид публичного имущества (вещей), которое представляет собой совокупность материальных средств, приобретаемых и отчуждаемых в установленном законом порядке, посредством которых население муниципального образования самостоятельно и (или) через органы местного самоуправления осуществляет решение вопросов местного значения.

Таким образом, под муниципальной собственностью следует понимать комплексный муниципально-правовой институт, состоящий из правовых норм, регулирующих правовые отношения по формированию, владению, пользованию и распоряжению муниципальным имуществом.

### § 3. Местный бюджет

Сущностью понятия «бюджет» выступает схема доходов и расходов определенного лица (предприятия, организации, государства и т. д.), устанавливаемая на определенный период времени.

Бюджет публичных образований имеет особую природу и предполагает детальную правовую регламентацию. В РФ бюджетные отношения регулируются достаточно пространным Бюджетным кодексом РФ. Статья 6 этого документа определяет бюджет как форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

Статья 60 Устава г. Томска дает устоявшееся определение категории «бюджет муниципального образования» — это форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций местного самоуправления на территории муниципального образования<sup>13</sup>.

Бюджет включает экономическую, политическую и техническую основы.

*Экономическая основа.* Следует отличать понятие бюджета в его частно-правовом и публично-правовом значении. В сфере предпринимательской деятельности бюджет организации или предпринимателя понимается как календарный план доходов и расходов, сформулированный в стоимостных и количественных величинах для принятия решений, планирования и контроля в процессе управления бизнесом. При этом правовое регулирование таких отношений практически не осуществляется.

Бюджет публичных образований (государство, субъекты Федерации, муниципальные образования) играет более значимую роль, являясь одной из форм правового акта, и предполагает подробное правовое регулирование. Статья 11 БК РФ устанавливает правовую форму бюджетов и закрепляет, что федеральный бюджет и бюджеты государственных

---

<sup>13</sup> Устав города Томска от 4 мая 2010 г. (принят решением Думы г. Томска от 4 мая 2010 г. № 1475). Текст Устава официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

внебюджетных фондов РФ разрабатываются и утверждаются в форме федеральных законов, бюджеты субъектов РФ и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов — в форме законов субъектов РФ, местные бюджеты — в форме муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований.

В отличие от чисто экономического значения бюджета, бюджет публичных образований предназначен не только для выделения дефицитных ресурсов для лучшего хозяйственного использования. Экономическая основа бюджета предполагает реализацию таких основных публичных функций, как перераспределение национального дохода и валового внутреннего продукта (ВВП), регулирование и стимулирование экономики и инвестиций, повышение эффективности производства, обеспечение социальной направленности расходования бюджетных средств, воздействие на отрасли хозяйства и учреждения непроизводственной сферы, организация распределительных процессов в народном хозяйстве, а также контроль за финансово-хозяйственной деятельностью в экономике<sup>14</sup>. Следует обратить внимание, что экономический характер бюджета как документа был учтен законодателем — муниципальный бюджет назван одной из экономических основ местного самоуправления.

Политическая основа бюджета предполагает принятие представительным органом документа, отражающего соотношение различных интересов политических сил, представленных в данном органе. Консенсус, достигнутый парламентариями по поводу основных целей и задач, основных приоритетов, стоящих перед государством или муниципальным образованием, будет достаточно точно отражен в соответствующем бюджете. Исторически возникновение института парламентаризма, системы разделения властей очень тесно связано с бюджетным процессом — парламент создавался как орган, ограничивающий произвол монарха в сфере расходования государственных финансов. И сегодня эта функция парламента остается одной из важнейших форм определения государственной или муниципальной политики, поскольку в отсутствие финансирования ни один проект, ни одна реформа не могут быть осуществлены.

Бюджетный процесс в муниципальном образовании также непосредственно связан с политическим и реализуется в ходе взаимодействия различных органов местного самоуправления. Устав г. Красноярска определяет бюджетный процесс как регламентируемую нормами права

<sup>14</sup> Экономический словарь. URL: <http://abc.informbureau.com/html/apaaeao.html> (дата обращения: 01.09.2022).

деятельность органов городского самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проекта бюджета города, утверждению и исполнению бюджета города, контролю за его исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности<sup>15</sup>. Данный процесс состоит из следующих этапов:

1. Составление проекта бюджета.
2. Рассмотрение и утверждение бюджета.
3. Исполнение бюджета.
4. Составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности.
5. Муниципальный финансовый контроль.

*Составление проекта бюджета* (в ч. 1 ст. 44 Устава г. Омска используется термин «формирование») осуществляется на основе прогноза социально-экономического развития в целях финансового обеспечения расходных обязательств (ст. 169 БК РФ) и является исключительной прерогативой местных администраций муниципальных образований (ст. 171 БК РФ, п. 1 ст. 36 Устава г. Бердска). Статья 154 БК РФ устанавливает, что исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований обеспечивают составление проекта бюджета (проекта бюджета и среднесрочного финансового плана), вносят его с необходимыми документами и материалами на утверждение законодательных (представительных) органов, разрабатывают и утверждают методики распределения и (или) порядки предоставления межбюджетных трансфертов.

*Рассмотрение и утверждение бюджета* относятся к функции представительного органа местного самоуправления (п. 2 ч. 10 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ, ст. 135 БК РФ). В соответствии со ст. 28 Устава г. Красноярска утверждение бюджета находится в исключительной компетенции городского Совета. В г. Омске проект бюджета выносится для обсуждения на публичные слушания. Проект бюджета г. Омска, решения Омского городского Совета об утверждении бюджета и об отчете об исполнении бюджета публикуются в средствах массовой информации (ч. 4 ст. 44 Устава).

*Исполнение бюджета* осуществляется исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления, которые в соответствии со ст. 134 БК РФ обеспечивают исполнение бюджета и составление бюджетной отчетности, представляют отчет об исполнении бюджета на

---

<sup>15</sup> Устав города Красноярска : решение Красноярского городского Совета от 24 декабря 1997 г. № В-62 // Городские новости. 1998. 16 янв.

утверждение законодательных (представительных) органов, обеспечивают управление государственным (муниципальным) долгом. Так, мэр г. Омска ежеквартально публикует официальную информацию о ходе исполнения бюджета города, а также о численности муниципальных служащих органов местного самоуправления, работников муниципальных учреждений с указанием фактических затрат на их денежное содержание (ч. 5 ст. 44 Устава).

*Составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности.* Единая методология и стандарты бюджетного учета и бюджетной отчетности устанавливаются Министерством финансов РФ в соответствии с положениями БК РФ.

Бюджетный учет представляет собой упорядоченную систему сбора, регистрации и обобщения информации в денежном выражении о состоянии финансовых и нефинансовых активов и обязательств муниципальных образований, а также об операциях, изменяющих указанные активы и обязательства.

Бюджетный учет осуществляется в соответствии с планом счетов, включающим в себя бюджетную классификацию РФ.

*Муниципальный финансовый контроль* может реализовываться как представительным органом местного самоуправления, так и органами (должностными лицами) местных администраций муниципальных образований. Кроме того, анализ закона позволяет говорить и о непосредственном контроле населения муниципального образования.

Формами финансового контроля, осуществляемого представительными органами, являются:

- предварительный контроль — в ходе обсуждения и утверждения решений о бюджете и иных решений по бюджетно-финансовым вопросам;

- текущий контроль — в рамках рассмотрения отдельных вопросов исполнения бюджетов на заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп законодательных (представительных) органов в ходе парламентских слушаний и в связи с депутатскими запросами;

- последующий контроль — в ходе рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении бюджетов.

Контроль представительных органов предусматривает право соответствующих представительных органов на:

- получение от органов исполнительной власти, местных администраций муниципальных образований необходимых сопроводительных материалов при утверждении бюджета;

- получение от финансовых органов оперативной информации об исполнении соответствующих бюджетов;
- утверждение (неутверждение) отчета об исполнении соответствующего бюджета;
- создание собственных контрольных органов (Счетная палата РФ, контрольные палаты, иные органы законодательных (представительных) органов);
- вынесение оценки деятельности органов, исполняющих бюджеты.

Финансовый контроль, осуществляемый органами (должностными лицами) местных администраций муниципальных образований, проводится финансовыми органами субъектов РФ и муниципальных образований и (или) уполномоченных ими органов, главными распорядителями, распорядителями бюджетных средств. Формы и порядок реализации финансового контроля устанавливаются БК РФ, иными актами бюджетного законодательства и нормативными правовыми актами РФ, субъектов РФ и муниципальными правовыми актами органов местного самоуправления.

Населению муниципального образования также доступен финансовый контроль в форме публичных слушаний, на которые в обязательном порядке выносится проект местного бюджета и отчет о его исполнении. Кроме того, граждане имеют право на обращение в органы местного самоуправления, в том числе и по вопросам бюджета.

Техническая основа бюджета представляет собой прогноз вероятного уровня доходов и расходов. Такое прогнозирование осуществляется на основе экономических показателей и предполагает довольно глубокое исследование состояния муниципальной экономики и применение широкого набора средств и методов экономического стимулирования. Основным субъектом прогнозирования является исполнительно-распорядительный орган муниципального образования, который представляет проект бюджета представительному органу. Однако свое видение перспектив финансово-экономической реальности муниципалитета могут представлять и депутаты, которые наделены правом предлагать поправки к бюджету.

В г. Омске одновременно с проектом решения о бюджете города составляются и представляются в Омский городской Совет:

- основные направления бюджетной и налоговой политики на очередной финансовый год и плановый период;
- предварительные итоги социально-экономического развития за истекший период текущего финансового года и ожидаемые результаты социально-экономического развития города за текущий финансовый год;

- прогноз социально-экономического развития города на очередной финансовый год и плановый период;
- пояснительная записка к проекту бюджета города;
- верхний предел муниципального долга на конец очередного финансового года и каждого года планового периода;
- проект программы муниципальных внутренних заимствований на очередной финансовый год и плановый период;
- проекты программ муниципальных гарантий на очередной финансовый год и плановый период;
- проект программы предоставления бюджетных кредитов на очередной финансовый год и плановый период;
- оценка ожидаемого исполнения бюджета города на текущий финансовый год;
- предложенные Омским городским Советом, контрольно-счетной палатой г. Омска проекты бюджетных смет указанных органов, представляемые в случае возникновения разногласий с финансовым органом в отношении указанных бюджетных смет;
- экспертное заключение обязательной публичной независимой экспертизы по проекту решения о бюджете города;
- иные документы и материалы.

Таким образом, техническая основа местного бюджета выступает неотъемлемым элементом, обеспечивающим его соответствие закрепленным в законодательстве стандартам, и гарантией сбалансированности основных финансовых показателей муниципальной деятельности.

Местные бюджеты являются одним из неотъемлемых элементов бюджетной системы России, БК РФ закрепляет следующую ее структуру:

- 1) федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов РФ;
- 2) бюджеты субъектов РФ и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;
- 3) местные бюджеты, в том числе:
  - бюджеты муниципальных районов, городских округов, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения;
  - бюджеты городских и сельских поселений.

В этом заключается некоторое правовое противоречие: ст. 12 Конституции РФ закрепляет, что местное самоуправление не входит в систему органов государственной власти и является самостоятельным, однако находится в прямой зависимости в рамках системы бюджетной сферы. Это можно объяснить особенностями распределения средств в бюджетной системе и воз-

можностями финансирования вышестоящими бюджетами нижестоящих. В современной России такое построение бюджетной системы имеет ряд существенных проблем, в том числе заключающихся в недостаточности собственных доходов большинства муниципальных бюджетов и необходимости их дополнительного финансирования из федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации, результатом чего является потеря финансовой и фактической самостоятельности муниципальной власти.

Как следует из определения, бюджет состоит из двух основных частей — доходной и расходной.

### **Доходы местного бюджета**

Статья 41 БК устанавливает следующие виды доходов бюджетов: налоговые, неналоговые доходы и безвозмездные поступления.

К налоговым доходам бюджетов относятся доходы от регламентированных законодательством РФ о налогах и сборах федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и местных налогов, а также пеней и штрафов по ним.

Федеральный закон № 131-ФЗ выделяет доходы:

— от местных налогов и сборов, к которым относятся всего два — земельный и налог на имущество физических лиц. Местные налоги устанавливаются, изменяются и отменяются решением органов местного самоуправления, но данное положение в интерпретации Конституционного Суда РФ означает лишь то, что органы местного самоуправления вправе принимать решения только в рамках федерального законодательства, т. е. устанавливать или не устанавливать налог, определять его процентную ставку в пределах регламентированных НК РФ или совсем отменить налог на территории данного муниципального образования. Также исходя из положений Закона следует, что муниципальное образование может устанавливать налоговые льготы по местным налогам<sup>16</sup>;

— от региональных налогов и сборов, которые определяются законодательством субъекта Федерации. Однако в настоящее время подобные примеры практически отсутствуют;

— от федеральных налогов и сборов. Так, в бюджет поселения перечисляется 10% налога на доходы физических лиц, еще 10% зачисляется

---

<sup>16</sup> По делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 2 статьи 18 и статьи 20 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» : постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 1997 г. № 5-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ся в бюджет муниципального района. Кроме того, в бюджет поселений в полном объеме перечисляется государственная пошлина за совершение нотариальных действий должностными лицами органов местного самоуправления, а в бюджет муниципального района — пошлина за государственную регистрацию транспортных средств и ряд других сборов.

*К неналоговым доходам бюджетов относятся:*

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

— доходы от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале), находящегося в муниципальной собственности, за исключением имущества бюджетных и автономных учреждений, а также имущества 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 за возмещение вреда, причиненного муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия;

— средства самообложения граждан, т. е. 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. Вопросы введения и использования таких разовых платежей решаются на местном референдуме (сходе граждан);

— иные неналоговые доходы, такие как муниципальные заимствования, т. е. займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени муниципального образования, и кредиты, привлекаемые в местный бюджет от других бюджетов бюджетной системы РФ и от кредитных организаций, по которым возникают муниципальные долговые обязательства. От имени муниципального образования муниципальные заимствования осуществляет местная администрация.

*К безвозмездным поступлениям относятся:*

— дотации из других бюджетов бюджетной системы РФ — это бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной

системы РФ на безвозмездной и безвозвратной основах для покрытия текущих расходов, муниципальным образованиям они предоставляются для выравнивания бюджетной обеспеченности;

— субсидии из других бюджетов бюджетной системы РФ (межбюджетные субсидии) — это бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ на условиях долевого финансирования целевых расходов;

— субвенции из федерального бюджета и (или) из бюджетов субъектов РФ — это бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основах на осуществление определенных целевых расходов;

— иные межбюджетные трансферты из других бюджетов бюджетной системы РФ, т. е. средства, передаваемые в бюджеты нижестоящего территориального уровня из фонда финансовой поддержки регионов;

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

### ***Расходы местного бюджета***

Федеральный закон № 131-ФЗ по вопросу расходов бюджета напрямую отсылает нас к положениям БК РФ, который закрепляет, что формирование расходов бюджетов осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, исполнение которых согласно законодательству РФ, международным и иным договорам и соглашениям должно происходить в очередном финансовом году за счет средств соответствующих бюджетов.

Расходные обязательства муниципального образования возникают только в следующих случаях:

— решения вопросов местного значения, а также иных вопросов, которые в соответствии с федеральными законами вправе решать органы местного самоуправления;

— исполнения обязательств по заключенным муниципальным образованиям договорам;

— осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий, в этом случае расходы в местном бюджете закрепляются отдельно от расходов на прочие вопросы, т. е. выделяются в тексте документа отдельной строкой. Следует отметить, что правила расходования бюджетных средств на осуществление отдельных государственных полномочий устанавливаются федеральными органами государственной власти или субъектов РФ в зависимости от того, какой уровень власти передает эти полномочия;

— исполнения обязательств по договорам, заключенным муниципальными казенными учреждениями от имени муниципального образования.

Обратим внимание на то, что любые расходы муниципального образования не могут возникать произвольно, а должны иметь правовую основу — муниципальный правовой акт или договор, предусматривающий соответствующие обязательства.

Правовыми актами 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.

Подготовка бюджета предполагает глубокую проработку законодательства для определения всех расходных обязательств муниципального образования. Для указанных целей составляется реестр расходных обязательств, используемый при составлении проекта бюджета свод (перечень) законов, иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов, обуславливающих публичные нормативные обязательства и (или) правовые основания для иных расходных обязательств с указанием соответствующих положений (статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев) законов и иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов с оценкой объемов бюджетных ассигнований, необходимых для исполнения включенных в реестр обязательств.

Особое положение в бюджетной системе РФ занимают бюджеты муниципальных районов, поскольку на них ложится выполнение еще одной важной функции — распределение средств, направленных на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений, т. е. выделение дотаций. Бюджетная обеспеченность — это стоимость муниципальных услуг в денежном выражении, предоставляемых органами местного самоуправления в расчете на душу населения за счет средств соответствующих бюджетов. Бюджетная обеспеченность является относительной величиной и зависит от таких основных параметров, как налоговый потенциал, численность населения, стоимость предоставления муниципальным образованием муниципальных услуг в расчете на одного потребителя. Важнейшим принципом межбюджетных отношений является выравнивание уровней бюджетной обеспеченности муниципальных образований, поскольку социально-

экономические, географические, климатические и иные особенности муниципальных образований могут существенно отличаться, а уровень предоставляемых муниципальных услуг должен быть примерно одинаковым, вне зависимости от места жительства гражданина.

Дотации из районных фондов финансовой поддержки поселений распределяются между поселениями, входящими в состав соответствующего муниципального района, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых ниже установленного законом субъекта РФ уровня.

Федеральный закон № 131-ФЗ в качестве гарантии самостоятельности местного самоуправления запрещает финансирование за счет местных бюджетов органов государственной власти. Однако возможна ситуация, когда в областной бюджет могут перечисляться субсидии из бюджетов поселений или муниципальных районов (городских округов) — «отрицательные трансферты», в которых в отчетном финансовом году подушевые расчетные налоговые доходы местных бюджетов (без учета налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) превышали уровень, установленный законом субъекта РФ о бюджете на очередной финансовый год и плановый период<sup>17</sup>, т. е. финансирование бюджета региона за счет бюджетов муниципалитетов. Законы субъектов Федерации предусматривают использование таких средств для дотаций другим муниципальным образованиям.

Перечисленное позволяет сделать вывод, что в настоящее время формирование прочной финансово-бюджетной базы местного самоуправления не завершено. Остается актуальной проблема обеспечения финансово-бюджетной самодостаточности муниципальных образований, которая, по мнению большинства ученых, не может быть решена в рамках действующей перераспределительной модели бюджетных отношений.

#### **§ 4. Имущественные права муниципального образования**

Имущественные права составляют третий элемент экономической основы местного самоуправления. Их важное значение обусловлено тем, что в последнее время они приобрели особую материальную ценность, поскольку наряду с вещами они признаются объектом права собственности и иных вещных прав, являются таким же благом, как и вещи, деньги, ценные бумаги. Федеральный закон № 131-ФЗ не раскрывает содержания

---

<sup>17</sup> О межбюджетных отношениях в Тюменской области : закон Тюменской области; утвержден постановлением Тюменской областной Думы от 22 ноября 2005 г. №2459. URL: <http://law.admtyumen.ru/noframe/law?d&nd=966312018&nh=1> (дата обращения: 01.09.2012).

данной категории, хотя другие элементы экономической основы — имущество, находящееся в муниципальной собственности, и местный бюджет — регламентированы достаточно подробно. Имущественные права муниципального образования упоминаются в данном Законе лишь однажды, в ст. 49, и особенности их осуществления законодателем практически не раскрываются. Правовое регулирование изучаемой категории относится в большей степени к сфере гражданского права, где в ст. 125 ГК РФ указывается на то, что органы местного самоуправления наделяются компетенцией самостоятельно приобретать и осуществлять имущественные права, а в ст. 128 имущественные права закрепляются в качестве объектов гражданско-правовых отношений. Однако и гражданское законодательство не дает нам ответа на вопрос о содержании категории «имущественное право».

Буквальное толкование термина «имущественные» говорит об отношении рассматриваемых прав к имуществу. Понятие «имущество» трактуется в различных значениях: как вещь или совокупность вещей; как вещи и права на них; как первое и второе значения плюс имущественные обязанности и исключительные права<sup>18</sup>.

Имущественные права как правовая категория гражданского права сформировались давно, однако до сих пор нет дефиниций, определяющих общие признаки данного явления, способствующего возможности отличить его от аналогичных категорий.

Имущественные права есть объект права, не имеющий материальной, физической формы, как другие объекты гражданского права. Его нельзя передать физически. В то же время он обладает материальным содержанием, позволяющим использовать его как обычные вещи для удовлетворения интересов субъектов гражданского права. В силу этого им можно владеть, пользоваться и распоряжаться в интересах его владельца.

Имущественное право является конкретным правом, принадлежащим муниципальному образованию, которое может воспользоваться им по своему усмотрению как возможностью действовать определенным образом, в том числе передавать, продавать или распоряжаться иным способом, как обычным объектом гражданского права. Так, Комитет по управлению муниципальным имуществом г. Новокузнецка управляет и распоряжается акциями, долями и вкладами, находящимися в муниципальной собственности, осуществляет необходимые мероприятия для

---

<sup>18</sup> Комментарий к Гражданскому кодексу РФ / под ред. Ю. Н. Садикова. М., 1998. С. 269.

государственной регистрации выпуска акций открытых акционерных обществ, созданных в процессе приватизации<sup>19</sup>.

Имущественные права обычно отделены от своих основ и представляют особую собственную ценность, в то время как другие аналогичные права, например, право собственности, тесно связаны с конкретной вещью и следуют за ней.

Имущественные права в законодательстве закреплены как самостоятельные объекты гражданских прав, входящие в имущественные блага, т. е. имущественные права, не связанные тесно с конкретными имущественными объектами. Так, муниципальное образование, являясь собственником акции предприятия (бездокументарной), не обладает правом собственности на конкретное имущество (здание или станок), а владеет лишь частью стоимости предприятия.

Имущественные права, будучи разновидностью объектов гражданского права, есть порождение имущественных отношений. Но, в отличие от имущества, имущественные права представляют собой вторичное отношение. Они если не непосредственно, то опосредованно сохраняют взаимосвязь с соответствующими выгодами имущественного характера, соответственно, и отношения по поводу таких прав являются имущественными.

Для большей наглядности в качестве примера можно привести имущественные права акционеров — права, вытекающие из акции как разновидности имущества или объекта собственности и связанные с:

- приобретением акций;
- отчуждением акций;
- получением дохода от принадлежащих акционерам акций в виде дивиденда;
- получением части имущества в случае ликвидации общества;
- с возмещением убытков, причиненных акционеру по вине акционерного общества.

В отличие от имущественных, неимущественные права акционеров не связаны с имущественными отношениями, но опосредованно они способствуют получению дохода и эффективному использованию капитала акционерного общества. К ним относятся:

- право на участие в управлении акционерным обществом;
- право на получение информации о деятельности общества.

---

<sup>19</sup> *Об утверждении Положения о Комитете по управлению муниципальным имуществом города Новокузнецка : решение Новокузнецкого городского Совета народных депутатов от 31 марта 2011 г. № 3/36. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».*

Имущественному праву как объекту права присущ специфический правовой режим, выражающийся в установленном законодательством порядке его использования, соответствующих способах и пределах осуществления этих прав, в способе перехода, объеме прав, подлежащих передаче, характере передаваемых прав, формах и условиях передач и т. д. Согласно ст. 128 ГК РФ имущественные права входят в состав вещи как объекта гражданских прав и в то же время представляют собой самостоятельный объект.

Вещные права имеют своим объектом вещь, принадлежащую правообладателю непосредственно, они не могут быть предметом договора купли-продажи, за исключением права муниципальной собственности, хозяйственного ведения и оперативного управления. Отчуждению в таких случаях подлежит сама вещь, а вещное право автоматически следует за ней и переходит к покупателю в момент передачи. В муниципальном праве возможна особая ситуация, когда вещное право принадлежит муниципальному образованию без какой-либо фактической передачи имущества.

Имущественные права, являющиеся самостоятельным объектом гражданских прав, характеризуются тем, что не следуют за правом. Имущественные права можно уступить, заложить, передать в пользование, в доверительное управление, как и все другие объекты гражданских прав, при помощи гражданско-правовых сделок. Имущественные права становятся товаром и обладают такими общественными качествами, как стоимость, т. е. реальной ценностью для муниципального образования.

Пожалуй, самым древним институтом, согласно которому права можно передать другому лицу, выступает уступка требования. Она реализуется в различных целях, например, встречное денежное вознаграждение, в дар, за предоставление услуг, работ и т. д. Имущественные права можно рассматривать в двух значениях:

— имущественные права, тесно связанные со своим объектом, когда переход конкретного имущественного объекта приводит к обязательной передаче права на него (владение, пользование, распоряжение);

— самостоятельные имущественные права, не зависящие от собственного объекта, по поводу которых складываются самостоятельные гражданско-правовые отношения (акции, доли в предприятиях).

В вещных правоотношениях имущественные права как объекты гражданских прав используются только в качестве юридической фикции. Признаком вещных правоотношений, вытекающих из признаков вещ-

ных прав, является неразрывная связь субъекта вещного права с вещью. Это означает, что объектом вещных прав, а значит, и вещных правоотношений, могут быть только вещи, иначе говоря, пространственно ограниченные предметы материального мира. Примером использования бесцелесных вещей могут служить ценные бумаги.

Имущественные права являются персонифицированными, обладающими определенным законодательством режимом, по поводу которых складываются отношения по обладанию, использованию и отчуждению, т. е. субъективные гражданские права на имущественные блага (в частности, права пользования, владения и распоряжения имущественными благами). Если под благами понимать все то, что удовлетворяет потребности человека, коллектива, любого другого субъекта, то к имущественным правам следует отнести все конкретные субъективные права на имущество, деньги, ценные бумаги, услуги и т. д.

Имущественные права муниципальных образований включают в себя не только права, связанные с муниципальным имуществом, но и права на пользование и распоряжение объектами, находящимися в государственной собственности и переданные в управление органам местного самоуправления. Таким образом, имущественные права муниципального образования имеют широкую сферу действия как объекты гражданского права и правоотношения — их можно передать в пользование, например, право на аренду зданий, сооружений, оборудования и другого имущества; в доверительное управление и т. д., возможно вносить в качестве инвестиции — право пользования имуществом, право пользования результатами творческой деятельности. Другими словами, имущественные права муниципального образования, как и другое имущество, обладают высокой социальной-экономической ценностью, способной обеспечивать решение вопросов местного значения.

Исходя из сформулированных признаков, под имущественными правами муниципального образования нужно понимать персонифицированные права муниципального образования, связанные с обладанием, использованием и отчуждением имущества, а также с материальными требованиями по поводу распределения этого имущества и обмена (товарами, услугами, работами, цennыми бумагами, деньгами и др.), складывающиеся между муниципальным образованием в лице его органов и иными участниками гражданского оборота.

Отметим, что законодательное закрепление имущественных прав муниципального образования как экономической основы местного самоуправления само по себе носит противоречивый характер. В со-

ответствии со ст. 128 ГК РФ к объектам гражданских прав относятся вещи, включая деньги и ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права, т. е. правовой режим имущественных прав соответствует режиму имущества. Кроме того, в этой же статье имуществом признаются ценные бумаги — документы, удостоверяющие с соблюдением установленной формы и обязательных реквизитов имущественные права, осуществление или передача которых возможны только при его предъявлении (ст. 142 ГК РФ). Таким образом, выделение в законе имущественных прав в качестве отдельной категории экономической основы местного самоуправления выглядит излишним.

## ГЛАВА VIII. ПРЕДМЕТЫ ВЕДЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

### § 1. Понятие и структура компетенции местного самоуправления

Функции местного самоуправления в РФ фактически закреплены в ст. ст. 3, 12, 130 Конституции РФ и заключаются в самостоятельном решении населением вопросов местного значения, владении, пользовании и распоряжении муниципальной собственностью. Таким образом, Конституция РФ устанавливает местное самоуправление как один из уровней власти, который, наряду с государственной, самостоятельно реализует предоставленные ему законом полномочия. Юридический термин «компетенция» (compétence) имеет французские корни, где она, в зависимости от контекста правовой нормы, может пониматься как совокупность полномочий, как сфера осуществления этих полномочий и как право совершать определенные действия. В отечественной юридической науке в содержание термина «компетенция» также включают указанные элементы в качестве основных.

Компетенция является базовой категорией, характеризующей содержание деятельности любого управления, в частности местного.

Часто компетенцию отождествляют со смежными терминами «полномочия», «вопросы местного значения» и «предмет ведения», однако очень важно их разграничивать. На наш взгляд, понятие «компетенция» представляет собой более широкий термин, включающий иные категории.

Федеральный закон № 131-ФЗ объединил в компетенции местного самоуправления следующие структурные элементы:

- вопросы местного значения (ст. ст. 14, 15, 16, 16.2);
- права органов местного самоуправления на решение задач, не отнесенных к вопросам местного значения (ст. ст. 14.1, 15.1, 16.1);

- полномочия органов местного самоуправления (ст. ст. 17, 18 и иные нормативные правовые акты);
- отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления (ст. ст. 19, 20).

Вопросы местного значения — это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с законодательством осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно. Вопросы местного значения — это сферы (области) общественной и политической жизни, установленные Конституцией РФ и Федеральным законом № 131-ФЗ, где муниципальная власть реализует полномочия.

Вопросы местного значения определяют границы ответственности, где реализация полномочий муниципальной власти наиболее целесообразна и эффективна с точки зрения достижения максимального общественного блага. Для государственного уровня управления используется термин «предметы ведения». Данная категория закрепляется в ст. ст. 71–73 Конституции РФ, где определяются сферы полномочий РФ и субъектов РФ. Однако в Конституции РФ по отношению к органам местного самоуправления не используется термин «предметы ведения», а говорится лишь о вопросах местного значения.

Законодатель, основываясь на различиях видов муниципальных образований, дифференцировал объем их вопросов местного значения. Так, поселения решают вопросы местного значения и осуществляют права поселенческого характера (ст. ст. 14, 14.1), а муниципальные районы — межпоселенческого (ст. ст. 15, 15.1), городские округа в силу их специфического положения (размера, численности населения) решают обе вышеуказанные категории вопросов (ст. ст. 16, 16.1).

Предметы ведения местного самоуправления можно представить и как совокупность их функций. Хотя этот термин и не используется в законе о местном самоуправлении в данном контексте, ряд других законов опирается категорией «функции местного самоуправления».

Исходя из анализа законодательства, функции местного самоуправления необходимо понимать как основные направления деятельности органов местного самоуправления и их должностных лиц, носящие комплексный характер. Выделим следующие комплексные функции местного самоуправления.

1. *Финансово-экономическая* — нацелена на обеспечение финансово-экономической самостоятельности муниципального образования, включает прогнозирование и планирование социально-экономического

развития территории, формирование и исполнение бюджета, взаимодействие с хозяйствующими субъектами, определение налоговой базы бюджета, формирование и размещение в рамках расходной части бюджета сводного муниципального заказа, формирование инвестиционной политики.

2. *Управление муниципальной собственностью* — предполагает обеспечение эффективного использования муниципальной собственности, включая собственность на землю и формирование имущественной части доходов бюджета.

3. *Управление муниципальным хозяйством* — предусматривает ответственность за жизнеобеспечение муниципального образования (ЖКХ, коммунальная энергетика, транспорт, дороги, содержание территории).

4. *Безопасность* — предполагает обеспечение защищенности жизненно важных интересов личности, поддержание порядка, защиту жизни, здоровья и собственности граждан, охрану их прав и интересов.

5. *Социальная* — направлена на реализацию гарантированных услуг населению (социального минимума) муниципального образования, включает организацию предоставления услуг здравоохранения, образования, дополнительных образовательных услуг, организацию досуговой деятельности и культурной жизни населения, развитие массовой физической культуры и спорта.

6. *Организационно-административная* — охватывает сферу кадровых вопросов, управления структурными подразделениями, процедуры подготовки, принятия и реализации решений, организации муниципальной службы, организационно-нормативного и материально-технического обеспечения деятельности органов местного самоуправления.

Полномочия выступают вторым ключевым элементом компетенции местного самоуправления. Под полномочием понимают официально предоставленное кому-либо право определенной деятельности, ведения дел. Юридическое значение является близким, но более широким: полномочие — право органа или должностного лица осуществлять определенные юридические действия, издавать обязательные для исполнения гражданами или организациями предписания, устанавливать запреты, исполнять юрисдикционные функции. Полномочие рассматривается как одновременное право и обязанность органа или должностного лица действовать в определенной ситуации установленным нормативными актами способом. Полномочие — это составная часть компетенции.

Полномочия местного самоуправления — это закрепленные нормами муниципального права за населением, органами местного самоуправ-

ления и должностными лицами муниципального образования в целом права и обязанности, необходимые для осуществления задач и функций местного самоуправления.

Анализ признаков полномочий и предметов ведения позволяет сформулировать общее понятие компетенции местного самоуправления. Это совокупность установленных нормативными правовыми актами полномочий (прав и обязанностей) в законодательно закрепленных сферах общественной и политической жизни, обусловленных функциями и задачами местного самоуправления.

Необходимо разграничить также и различные виды компетенций, в частности, компетенции публичного образования в целом и компетенции его отдельных органов. Иначе говоря, законодательно установленная общая компетенция муниципального образования внутри самого муниципального образования разделяется на компетенции органов и должностных лиц местного самоуправления. Следовательно, под компетенцией органа или должностного лица местного самоуправления понимается совокупность юридически установленных полномочий, прав и обязанностей конкретного органа или должностного лица, определяющих его место в системе органов местного самоуправления.

Так, статья 12 Устава г. Омска устанавливает компетенцию непосредственно городского Совета:

- 1) принятие Устава г. Омска и внесение в него изменений и дополнений;
- 2) толкование Устава г. Омска, решений Омского городского Совета;
- 3) утверждение бюджета г. Омска и отчет о его исполнении;
- 4) введение, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах;
- 5) утверждение стратегии социально-экономического развития г. Омска;
- 6) определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в собственности г. Омска; утверждение перечня отраслей экономики и социальной сферы, в которых создание, реорганизация и ликвидация муниципальных предприятий и учреждений осуществляется с согласия Омского городского Совета; утверждение программ приватизации муниципального имущества г. Омска;
- 7) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации, ликвидации; определение целей, условий и порядка деятельности муниципальных предприятий, порядка утверждения уставов муници-

пальных предприятий, порядка назначения на должность и освобождения от должности руководителей муниципальных предприятий и учреждений, порядка предоставления отчетов о деятельности муниципальных предприятий, если иное не предусмотрено федеральными законами;

8) определение порядка принятия решений об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений, если иное не предусмотрено федеральными законами, а также на работы, выполняемые муниципальными предприятиями и учреждениями, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами;

9) определение порядка участия муниципального образования г. Омск в организациях межмуниципального сотрудничества;

10) контроль за исполнением органами местного самоуправления г. Омска и должностными лицами полномочий по решению вопросов местного значения в порядке, установленном Уставом, иными решениями Омского городского Совета;

11) назначение муниципальных выборов, местного референдума;

12) заслушивание докладов комитетов Омского городского Совета, ежегодных отчетов контрольно-счетной палаты г. Омска, отчетов Омской городской избирательной комиссии о подготовке и проведении муниципальных выборов, референдумов и осуществления иных полномочий, возложенных на нее действующим законодательством;

13) заслушивание ежегодных отчетов Мэра г. Омска о результатах его деятельности, деятельности администрации г. Омска, в том числе о решении вопросов, поставленных Омским городским Советом;

14) определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления г. Омска;

15) учреждение периодического печатного средства массовой информации Омского городского Совета, назначение на должность и освобождение от должности руководителя данного средства массовой информации;

16) определение порядка работы Омского городского Совета и принятие Регламента Омского городского Совета;

17) утверждение структуры Администрации города Омска, изменений в структуре администрации г. Омска по представлению мэра г. Омска;

18) принятие решения об удалении Мэра г. Омска в отставку;

19) проведение экспертизы проектов административных регламентов предоставления муниципальных услуг, разработанных Администрацией г. Омска;

20) установление порядка присвоения наименований объектам улично-дорожной сети (за исключением автомобильных дорог федерального значения, автомобильных дорог регионального или муниципального значения), элементам планировочной структуры в границах г. Омска, изменения, аннулирования таких наименований, принятие постановления о присвоении, изменении, аннулировании указанных наименований, а также постановления об установке памятников, памятных знаков и мемориальных досок в г. Омске;

21) установление порядка создания и использования, в том числе на платной основе, парковок (парковочных мест), расположенных на автомобильных дорогах общего пользования местного значения в границах г. Омска;

22) установление размера платы за пользование на платной основе парковками (парковочными местами), расположенными на автомобильных дорогах общего пользования местного значения в границах г. Омска;

23) утверждение программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры г. Омска, программы комплексного развития транспортной инфраструктуры г. Омска, программы комплексного развития социальной инфраструктуры г. Омска;

24) утверждение правил благоустройства территории г. Омска.

Российская юридическая доктрина при закреплении муниципальной компетенции основана на неоднозначных категориях. В главе 3 законодатель при определении перечня вопросов местного значения использует разные термины: «создание», «организация», «осуществление», «обеспечение», «оказание содействия», «обеспечение условий», «создание условий», «участие», что не позволяет четко выделить среди них различия, определить функции органов местного самоуправления при организации и предоставлении муниципальных услуг и в конечном итоге не дает возможности установить объем финансирования вопросов местного значения.

Таким образом, круг полномочий и объем имеющихся ресурсов муниципальной власти определяет степень реализации конституционно закрепленного принципа самостоятельности местного самоуправления. Мера свободы местной власти может варьироваться в зависимости от сферы деятельности, исторического периода или системы построения государственной власти. Однако если эта свобода отсутствует, то невозможно говорить и о наличии самого местного самоуправления.

## § 2. Предметы ведения муниципального образования

Перечень вопросов местного значения может устанавливаться и изменяться только законодательным путем.

Действующий Федеральный закон № 131-ФЗ каждому виду муниципального образования устанавливает отдельный круг вопросов местного значения.

Это позволяет разделить задачи, очевидно несопоставимые по экономическому, социальному и демографическому потенциалу, стоящие перед разными муниципальными образованиями — миллионным городом и поселением с числом жителей в несколько сотен человек.

К компетенции поселений отнесено решение большей части вопросов местного значения, непосредственно затрагивающих повседневные жизненные интересы населения, а муниципальными районами в основном реализуются отдельные государственные полномочия. В связи с введением двухуровневой системы местного самоуправления в РФ предусмотрено выделение в круге вопросов местного значения задач межпоселенческого характера, решение которых относится к ведению муниципальных районов.

Конкретный перечень вопросов местного значения каждого муниципального образования должен закрепляться в его уставе.

При решении задач местного значения субъекты, их реализующие, наделены полномочиями принимать правовые акты как нормативного, так и правоприменительного (индивидуального) характера.

1. *К вопросам местного значения городского поселения относятся:*

- 1) составление и рассмотрение проекта бюджета поселения, утверждение и исполнение бюджета поселения, контроль за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета;
- 2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов;
- 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 РФ;
- 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 работу 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 реализация иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством РФ;

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 РФ, 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) организация охраны общественного порядка на территории муниципального, городского округа муниципальной милицией;

13) предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке муниципального, городского округа сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции;

14) обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах муниципального, городского округа;

15) организация мероприятий по охране окружающей среды в границах муниципального, городского округа;

16) организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципаль-

ных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами), организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях (за исключением дополнительного образования детей, финансовое обеспечение которого осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации), создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях, а также осуществление в пределах своих полномочий мероприятий по обеспечению организации отдыха детей в каникулярное время, включая мероприятия по обеспечению безопасности их жизни и здоровья;

17) создание условий для оказания медицинской помощи населению на территории муниципального, городского округа (за исключением территорий муниципальных, городских округов, включенных в утвержденный Правительством РФ перечень территорий, население которых обеспечивается медицинской помощью в медицинских организациях, подведомственных федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по медико-санитарному обеспечению населения отдельных территорий) в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи;

18) создание условий для обеспечения жителей муниципального, городского округа услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;

19) организация библиотечного обслуживания населения, комплексование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек муниципального, городского округа;

20) создание условий для организации досуга и обеспечения жителей муниципального, городского округа услугами организаций культуры;

21) создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в муниципальном, городском округе;

22) сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности муниципального, городского округа, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (му-

ниципального) значения, расположенных на территории муниципального, городского округа;

23) обеспечение условий для развития на территории муниципального, городского округа физической культуры, школьного спорта и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий муниципального, городского округа;

24) создание условий для массового отдыха жителей муниципального, городского округа и организация обустройства мест массового отдыха населения;

25) формирование и содержание муниципального архива;

26) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;

27) участие в организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов;

28) утверждение правил благоустройства территории муниципального, городского округа, осуществление муниципального контроля в сфере благоустройства, предметом которого является соблюдение правил благоустройства территории муниципального, городского округа, в том числе требований к обеспечению доступности для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур и предоставляемых услуг (при осуществлении муниципального контроля в сфере благоустройства может выдаваться предписание об устранении выявленных нарушений обязательных требований, выявленных в ходе наблюдения за соблюдением обязательных требований (мониторинга безопасности), организация благоустройства территории муниципального, городского округа в соответствии с указанными правилами, а также организация использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах муниципального, городского округа;

29) утверждение генеральных планов муниципального, городского округа, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов муниципального, городского округа документации по планировке территории, выдача градостроительного плана земельного участка, расположенного в границах городского округа, выдача разрешений на строительство (за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом РФ, иными федеральными законами), разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строи-

тельства, расположенных на территории муниципального, городского округа, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования муниципального, городского округа, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляющей на территории муниципального, городского округа, резервирование земель и изъятие земельных участков в границах муниципального, городского округа для муниципальных нужд, осуществление муниципального земельного контроля в границах муниципального, городского округа, осуществление в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом РФ, осмотров зданий, сооружений и выдача рекомендаций об устранении выявленных в ходе таких осмотров нарушений, направление уведомления о соответствии указанных в уведомлении о планируемом строительстве параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и допустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке, уведомления о несоответствии указанных в уведомлении о планируемом строительстве параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и (или) недопустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке, уведомления о соответствии или несоответствии построенных или реконструированных объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома требованиям законодательства о градостроительной деятельности при строительстве или реконструкции объектов индивидуального жилищного строительства или садовых домов на земельных участках, расположенных на территориях муниципальных, городских округов, принятие в соответствии с гражданским законодательством РФ решения о сносе самовольной постройки, решения о сносе самовольной постройки или ее приведении в соответствие с установленными требованиями, решения об изъятии земельного участка, не используемого по целевому назначению или используемого с нарушением законодательства РФ, осуществление сноса самовольной постройки или ее приведения в соответствие с установленными требованиями в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом РФ;

30) утверждение схемы размещения рекламных конструкций, выдача разрешений на установку и эксплуатацию рекламных конструкций на территории муниципального, городского округа, аннулирование таких разрешений, выдача предписаний о демонтаже самовольно установленных рекламных конструкций на территории муниципального, город-

ского округа, осуществляемые в соответствии с Федеральным законом «О рекламе»;

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

32) осуществление мероприятий по лесоустройству в отношении лесов, расположенных на землях населенных пунктов муниципального, городского округа;

33) 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), наименований элементам планировочной структуры в границах муниципального, городского округа, изменение, аннулирование таких наименований, размещение информации в государственном адресном реестре;

34) организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории муниципального, городского округа от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности, объектов гражданской обороны, создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств;

35) создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории муниципального, городского округа;

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

37) организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории муниципального, городского округа;

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

39) создание условий для развития сельскохозяйственного производства, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства, оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству (волонтерству);

40) организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в муниципальном, городском округе;

41) осуществление в пределах, установленных водным законодательством РФ, полномочий собственника водных объектов, установление правил использования водных объектов общего пользования для личных и бытовых нужд и информирование населения об ограничениях использования таких водных объектов, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам;

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

43) осуществление муниципального лесного контроля;

44) обеспечение выполнения работ, необходимых для создания искусственных земельных участков для нужд муниципального, городского округа в соответствии с федеральным законом;

45) осуществление мер по противодействию коррупции в границах муниципального, городского округа;

46) организация в соответствии с федеральным законом выполнения комплексных кадастровых работ и утверждение карты-плана территории;

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

Законами субъектов РФ могут устанавливаться дополнительные вопросы местного значения городских округов с внутригородским делением с передачей необходимых для их осуществления материальных ресурсов и финансовых средств.

При закреплении компетенции, органов местного самоуправления муниципального района учитывается также ряд особенностей. Данные органы обладают всеми правами и полномочиями органов местного самоуправления поселения на межселенных территориях, в том числе

полномочиями органов местного самоуправления поселения по установлению, изменению и отмене местных налогов и сборов в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах.

Органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им реализации части своих полномочий по решению вопросов местного значения за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района в соответствии с Бюджетным кодексом РФ.

Органы местного самоуправления муниципального района вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, о передаче им осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджета муниципального района в бюджеты соответствующих поселений на основании БК РФ.

Указанные соглашения должны заключаться на определенный срок, содержать положения, устанавливающие основания и порядок прекращения их действия, в том числе досрочного, порядок определения ежегодного объема указанных в настоящей части межбюджетных трансфертов, необходимых для осуществления передаваемых полномочий, а также предусматривать финансовые санкции за неисполнение соглашений. Порядок заключения соглашений определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Для реализации переданных в соответствии с указанными соглашениями полномочий органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства в случаях и порядке, предусмотренных решением представительного органа муниципального образования.

Вопросы местного значения являются основным элементом компетенции муниципальных образований. Именно в целях их реализации создаются муниципальные образования и существует местное самоуправление.

Выделим основные признаки, присущие именно вопросам местного значения как элементу компетенции.

Вопросы местного значения направлены на непосредственное жизнеобеспечение местного населения. Анализ ст. ст. 13–15 Федерального за-

кона № 131-ФЗ показывает, что данная формулировка не преувеличение. Например, к вопросам местного значения относятся газо- и водоснабжение, осуществление первичных мер пожарной безопасности, обеспечение малоимущих граждан жилыми помещениями и пр.

Вопросы местного значения реализуются населением и органами местного самоуправления самостоятельно и под свою ответственность. Данный признак вытекает из принципа самостоятельности и независимости местного самоуправления от органов государственной власти, что является одной из основ конституционного строя РФ.

Вопросы местного значения устанавливаются исключительно федеральным законодательством, и невозможно наделить муниципальное образование дополнительным вопросом местного значения Указом Президента РФ, постановлением Правительства РФ или губернатора.

Вопросы местного значения закрепляются за конкретными типами муниципальных образований.

### **§ 3. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями**

Институт наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями обусловлен необходимостью эффективно перераспределять функциональную нагрузку между различными частями государственного механизма. Передача ряда государственных функций на местный уровень обеспечивает возможность более качественно достичь поставленных целей. Это позволяет экономить средства, которые должны быть затрачены на создание соответствующих территориальных структурных подразделений государственных органов и, кроме того, призвано улучшить качество обслуживания населения. Федеральный закон № 131-ФЗ в главе 4 достаточно подробно регулирует процесс передачи отдельных государственных полномочий на муниципальный уровень, поскольку пробелы в этом вопросе способны существенным образом нарушить право населения на реализацию местного самоуправления.

Законодатель предусмотрел ряд жестких требований, касающихся процедуры передачи полномочий.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями РФ осуществляется федеральными законами и законами субъектов РФ, отдельными государственными полномочиями субъектов РФ — законами субъектов РФ. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами не допускается.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ законами субъектов РФ допускается, если это не противоречит федеральным законам.

Отдельные государственные полномочия, передаваемые для реализации органам местного самоуправления, осуществляются органами местного самоуправления муниципальных районов, органами местного самоуправления муниципальных округов и органами местного самоуправления городских округов, если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта РФ.

Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями на неограниченный срок либо, если данные полномочия имеют определенный срок действия, на срок действия этих полномочий.

Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, исполняется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов.

Органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

Еще ряд обязательных атрибутов устанавливается для формы закона, предусматривающего наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, такой закон должен содержать:

1) вид или наименование муниципального образования, органы местного самоуправления которого наделяются соответствующими полномочиями;

2) перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления, а также прав и обязанностей органов государственной власти при реализации соответствующих полномочий;

3) способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета, бюджета субъекта РФ для осуществления соответствующих полномочий, включая федеральные или региональные государственные минимальные социальные стандарты;

4) перечень подлежащих передаче в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность материальных средств, необхо-

димых для исполнения отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, или порядок определения данного перечня;

5) порядок ведения органов местного самоуправления об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий;

6) порядок осуществления органами государственной власти контроля за реализацией отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, и наименования органов, осуществляющих указанный контроль;

7) условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

Закон субъекта РФ, предусматривающий наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями РФ, переданными для осуществления органам государственной власти субъекта РФ, также должен содержать положения, определяющие:

1) права и обязанности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), связанные с осуществлением органами местного самоуправления переданных государственных полномочий РФ, аналогичные правам и обязанностям федеральных органов исполнительной власти, предусмотренным федеральным законом, в соответствии с которым реализация указанных полномочий передается органам государственной власти субъектов РФ, и связанные с осуществлением переданных полномочий в случае, если закрепление таких прав и обязанностей не противоречит федеральным законам;

2) права и обязанности органов местного самоуправления, связанные с осуществлением переданных им государственных полномочий РФ, аналогичные правам и обязанностям высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), предусмотренным федеральным законом, в соответствии с которым осуществление указанных полномочий передается органам государственной власти субъектов РФ, и связанные с реализацией переданных полномочий, в случае, если закрепление таких прав и обязанностей не противоречит федеральным законам.

Федеральные законы, законы субъектов РФ, предусматривающие передачу отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления, могут содержать положения, предусматривающие обязанность органов местного самоуправления использовать по определенному

назначению передаваемые в муниципальную собственность материальные объекты, необходимые для осуществления соответствующих полномочий.

Органы местного самоуправления Омской области при осуществлении переданных государственных полномочий обязаны:

1) отчитываться перед финансовым органом исполнительной власти Омской области о расходовании средств на реализацию переданных государственных полномочий;

2) обеспечивать условия для беспрепятственного проведения органом государственной власти Омской области проверок осуществления переданных государственных полномочий и использования средств на реализацию переданных государственных полномочий;

3) обеспечивать предоставление органам государственной власти Омской области по их письменным запросам документов и другой информации об осуществлении переданных государственных полномочий в сроки, установленные в запросах;

4) исполнять иные обязанности в соответствии с настоящим Кодексом.

В этой же статье устанавливаются права и обязанности органов государственной власти.

*К правам органов государственной власти относятся:*

1) установление формы отчетов органов местного самоуправления Омской области об осуществлении переданных государственных полномочий и использовании средств на реализацию переданных государственных полномочий;

2) принятие мер, направленных на возврат в установленном законодательством порядке использованных не по целевому назначению, а также не использованных в установленный срок средств, предназначенных для реализации переданных государственных полномочий.

*В число обязанностей органов государственной власти входят:*

1) своевременно и в полном объеме перечисление средства на реализацию переданных государственных полномочий местным бюджетам;

2) осуществление контроля за выполнением органами местного самоуправления Омской области переданных государственных полномочий и использованием средств на реализацию переданных государственных полномочий.

Для реализации отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления часто необходимы определенные мате-

риальные ресурсы. Так, для осуществления отдельных государственных полномочий по созданию и организации функционирования информационно-консультационной службы агропромышленного комплекса Красноярского края на территории муниципального района передаются по договорам безвозмездного пользования, заключаемым между уполномоченным органом исполнительной власти края, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере агропромышленного комплекса края, и соответствующим органом местного самоуправления, электронно-вычислительная техника, оргтехника, компьютерное программное обеспечение.

В соответствии с порядком отчетности органов местного самоуправления об осуществлении отдельных государственных полномочий в Кемеровской области муниципалитеты представляют в уполномоченный орган исполнительной власти Кемеровской области в сфере архивного дела полугодовые и годовые отчеты о реализации отдельных государственных полномочий по форме, устанавливаемой указанным органом исполнительной власти Кемеровской области, не позднее десятого числа месяца, следующего за отчетным. Кроме того, органы местного самоуправления представляют в главное финансовое управление Кемеровской области отчеты об использовании финансовых средств, переданных им для осуществления отдельных государственных полномочий, по форме, установленной главным финансовым управлением Кемеровской области, в порядке, определенном для предоставления отчетности об исполнении бюджета Кемеровской области.

Контроль является важной функцией обеспечения должного осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. В Алтайском крае контроль за реализацией органами местного самоуправления государственных полномочий, а также за использованием ими переданных материальных ресурсов и финансовых средств ведется уполномоченными органами исполнительной власти Алтайского края в сфере финансов и регистрации актов гражданского состояния.

Формами контроля за осуществлением органами местного самоуправления государственных полномочий являются:

1) проведение проверок деятельности органов местного самоуправления по осуществлению государственных полномочий;

2) истребование необходимых документов и другой информации о реализации государственных полномочий;

3) заслушивание информации должностных лиц органов местного самоуправления о результатах осуществления государственных полномочий.

Закон Томской области устанавливает обычные для таких правоотношений основания для прекращения исполнения государственных полномочий органами местного самоуправления:

1) невозможность выполнения государственных полномочий по причинам, не зависящим от органов местного самоуправления;

2) неоднократное (два и более раза) признание судом недействительными актов органов местного самоуправления, связанных с реализацией государственных полномочий;

3) выявление нецелевого использования денежных средств, предоставленных на осуществление государственных полномочий;

4) нарушения Конституции РФ, федеральных законов, иных нормативных правовых актов, установленные соответствующим судом.

При прекращении осуществления органами местного самоуправления государственных полномочий неиспользованные финансовые ресурсы подлежат возврату.

Наиболее популярным является передача субъектами Федерации муниципалитетам своих полномочий в социальной сфере, в результате чего на муниципальном уровне создаются и расширяются органы соцзащиты. Предоставленное законами право передачи полномочий позволяет избежать создания дублирующих структур для исполнения отдельных государственных полномочий социального характера на региональном уровне.

Таким образом, практика наделения отдельными государственными полномочиями муниципальных образований — успешный пример правового регулирования муниципально-правовых отношений, о чем говорит популярность этого инструмента.

## ГЛАВА IX. ГАРАНТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

### § 1. Гарантии местного самоуправления

Гарантии прав граждан на местное самоуправление определяются в законодательных и иных актах РФ и субъектов РФ. Признавая право населения на самостоятельное осуществление местного самоуправления, государство создает политические, правовые, организационные, финансовые, экономические и иные условия для оказания содействия населению по претворению данного права. Например, органы государственной власти РФ и субъектов РФ принимают и реализуют целевые программы развития муниципальных образований. Традиционно гарантии местного самоуправления принято разделять на общие (политические, экономические, социальные, духовные) и специальные (организационные, финансово-материальные, территориальные, судебные, контрольные, отраслевые, институциональные и др.).

Конституция РФ признает и гарантирует местное самоуправление (ст. 12). В статье 133 закреплены такие гарантии местного самоуправления, как право на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций, а также запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Основным законом и федеральными законами.

Любая деятельность, сопряженная с правом, характеризуется наличием определенных гарантий, позволяющих субъектам этой деятельности не только активно включаться в нее, но и рассчитывать на конкретный результат. Следовательно, обращаясь к вопросу гарантий местного самоуправления, мы можем констатировать, что гарантии — это основополагающий элемент существования, функционирования и дальнейшего развития местного самоуправления в России.

Реализация права на местное самоуправление невозможна без наличия определенных гарантий.

*Гарантия* — слово, заимствованное из французского языка, означает обеспечение. Толковый словарь русского языка трактует гарантию как ручательство, поруку в чем-нибудь, обеспечение<sup>1</sup>.

Гарантии местного самоуправления — это условия и средства, позволяющие обеспечить реализацию и эффективную правовую защиту прав субъектов, осуществляющих свое право решать значительную часть вопросов местного значения самостоятельно, с учетом исторических и иных местных традиций. Понятие «система гарантий местного самоуправления», закрепленное законодательством, охватывает всю совокупность условий и средств, обеспечивающих их исполнение и правовую защиту. Одновременно это также своеобразный механизм ограничения государственной власти, которая всегда стремится к усилению своего влияния на местном уровне, включая сферу местного самоуправления.

Исследуя современные трактовки понятия гарантий местного самоуправления, можно согласиться с утверждавшимся в юридической литературе мнением, что это, во-первых, средства, а во-вторых, предпосылки или организационно-правовые условия, которые обеспечивают реальность, социальную исполнимость предписаний, содержащихся в нормах этого института, а также их охрану и защиту в случае нарушения, позволяющие обеспечить реализацию и эффективную правовую защиту прав местного самоуправления.

Такой подход обусловлен тем, что гарантии местного самоуправления в научной и учебной литературе рассматривались учеными-государствоведами (В. И. Авсеенко, Н. С. Бондарь, С. Н. Бочаров, А. М. Лимонов, О. Е. Кутафин, В. А. Кудин, А. С. Прудников, В. В. Пылин и др.) в качестве системы (совокупности) средств, состоящих из двух групп гарантий: общие гарантии местного самоуправления и специальные (юридические или правовые).

Деятельность органов местного самоуправления, реализация его прав осуществляется в определенных социально-экономических, политических условиях, которые, выступая в качестве важнейших органов обеспечения жизнедеятельности людей в обществе и государстве, могут оказывать как позитивное, так и негативное влияние на процесс самоуправления. Поэтому в качестве общих гарантий прав местного самоуправления можно рассматривать политические, экономические,

---

<sup>1</sup> URL: <https://rustxt/dict/гарантия> (дата обращения: 18.07.2022).

социальные условия, духовные устои и ценности общества, организационные средства, которые:

- служат предпосылками стимулирования развития местного самоуправления;
- обеспечивают определенную устойчивость и стабильность в деятельности органов местного самоуправления;
- создают реальные возможности для наиболее полной реализации норм, устанавливающих компетенцию органов местного самоуправления.

Общие гарантии местного самоуправления — это основы, условия и средства, обусловленные сложившимися господствующими общественными отношениями экономического, политического и социального характера, направленные на обеспечение устойчивости и стабильности в организации деятельности местного самоуправления, создание возможности для дальнейшего его развития и реализации прав, которые не связаны с конкретными юридическими механизмами функционирования местного самоуправления.

*Экономические гарантии.* Обеспечиваются общими конституционными принципами рыночной экономики, такими как единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности, признание и равноправие всех форм собственности (ст. 8 Конституции РФ). Каждый россиянин и иностранный гражданин (в установленном законом порядке) имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Не допускается осуществление экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (ст. 34 Конституции РФ).

Не углубляясь в теоретические аспекты конституционной экономики, заметим главное — эффективная рыночная экономика страны — это залог, гаран员ия становления и развития экономической основы местного самоуправления, создания достаточной налогооблагаемой базы за счет развития среднего и малого бизнеса, предпринимательства, муниципального производства и внедрения новых, современных технологий.

*Политические гарантии* — это общественно-политические институты и принципы, обеспечивающие местному самоуправлению возможность свободно существовать и развиваться в единой системе демократических институтов народовластия. Они составляют основу конституционного строя. Это, прежде всего, народовластие; политиче-

ское многообразие и многопартийность; верховенство Конституции РФ и федеральных законов; социальная государственность, что важно для местного самоуправления, так как именно на этом уровне власти граждане в большей степени реализуют свои основные конституционные права и свободы, иные конституционные основы, имеющие отношение к местному самоуправлению.

В статье 3 Конституции РФ закреплено, что носителем суверенитета и единственным источником власти и РФ является его многонациональный народ. Это означает, что Россия провозглашена государством народовластия. С юридической точки зрения понятия «народ» и «граждане» тождественны. Они определяются как принадлежность данной ассоциированной в рамках единого государства совокупности людей к соответствующему государству. Народ образует физический субстрат — государство. Та же статья закрепляет положение о том, что народ реализует свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Россия есть демократическое и правовое государство. В зависимости от формы волеизъявления народа различают *представительную* и *непосредственную* демократию. В указанной статье Конституции РФ непосредственным выражением власти народа выступают референдум и свободные выборы. Выборы органов местного самоуправления являются свободными и проводятся на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

В РФ признается и гарантируется местное самоуправление (ст. 12). Местное самоуправление неразрывно связано с демократией, так как в ее основе как формы государства и способа правления лежит идея политической свободы, в соответствии с которой принцип самоопределения и самоуправления распространяется не только на отдельного человека или на весь народ в целом, но и на регионы, местности и другие сообщества граждан.

*Духовные гарантии* — осознание каждым гражданином России и обществом в целом, органами государственной власти, их должностными лицами значения местного самоуправления как важнейшей ценности демократического общества. К ним можно отнести существующую в России систему культурных и идеологических ценностей; общий уровень общественного сознания, и, в частности, правосознание, идеологическое многообразие; запрет на разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни; оценку различных явлений жизни с позиции нравственности, справедливости и т. п.

Под идеологией понимают систему философских, политических, религиозных взглядов на закономерности общественного развития и пути совершенствования общественного устройства. В мире существует либеральная, христианско-демократическая, исламская, коммунистическая и другие идеологии. Принцип идеологического многообразия, закрепленный в ч. 1 ст. 13 Конституции РФ, способствует преодолению застоя в литературе, философии, искусстве, науках, обеспечивает развитие культуры и духовности. Естественно, что свободой мысли и слова и у нас в стране злоупотребляют, в результате чего появляются произведения литературы, искусства, кинематографии аморального содержания. В России не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается популяризация социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства (ст. 29 Конституции РФ). Особую опасность представляет установление одной идеологии в качестве государственной или обязательной, что также запрещается ч. 2 ст. 13 Конституции РФ.

Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает решение вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций. Интерес рассматривается, прежде всего, как особое внимание к чему-либо, нужды и потребности. Общественный интерес (интерес населения) — не абстрактная категория, он формируется в процессе социального общения участников общественных отношений (жителей муниципального образования или его части), выступает как результат взаимодействия наиболее типичных и значимых интересов личностей. Таким образом, игнорирование государственными органами, органами местного самоуправления исторических, национальных, культурных и иных местных традиций и обычая затрудняет реализацию функций и полномочий местного самоуправления.

Общие гарантии прав местного самоуправления тесно связаны с юридическими гарантиями. Они выступают определяющими по отношению к последним и обуславливают их существование. Юридические гарантии представляют собой правовую форму выражения общих гарантий.

Юридические гарантии местного самоуправления — это триада правовых категорий: принципа, метода и системы средств, закрепленных в Конституции РФ, действующем законодательстве, уставах муниципальных образований для обеспечения фактического, т. е. реального осуществления местного самоуправления, эффективной защиты его прав в случае их нарушения. Они могут выражаться как в форме обязательных требований для конкретных субъектов муниципально-правовых отношений,

так и носить универсальный характер и адресоваться неопределенному кругу субъектов. Целевое назначение юридических гарантий несколько отличается от общих и состоит в том, чтобы правовыми средствами обеспечить нормальную, полноценную деятельность местного самоуправления и его органов в процессе выполнения своих функций и полномочий, а также защиту прав местного самоуправления.

Законодательное закрепление гарантий прав местного самоуправления позволяет эффективно реализовывать права граждан на местном территориальном уровне.

На основании ст. 12 Конституции РФ местное самоуправление признается и гарантировается в РФ. Данную конституционную норму нужно рассматривать в широком аспекте, так как она касается всех прав местного самоуправления (включая и полномочия его органов), установленных Основным законом. По сути, это норма-принцип, она универсальна и адресована неопределенному кругу субъектов. Следовательно, указанная конституционная норма гарантировует:

- осуществление гражданами права на местное самоуправление непосредственно, а также через органы местного самоуправления (ст. ст. 3, 130 Конституции);
- право граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления (ст. 32);
- признание и защиту муниципальной собственности (ст. 8);
- самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий (ст. 12);
- самостоятельное решение населением вопросов местного самоуправления, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (ст. 130); осуществление местного самоуправления в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом, территории муниципальных образований определяются с учетом исторических и иных местных традиций (ст. 131);
- определение структуры органов местного самоуправления населением самостоятельно (ст. 131);
- изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, с учетом мнения населения соответствующих территорий (ст. 131);
- самостоятельное управление органами местного самоуправления муниципальной собственностью, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, введение местных налогов и сборов, решение иных вопросов местного значения, а также в соответствии с федераль-

ным законом обеспечение в пределах своей компетенции доступности медицинской помощи (ст. 132).

Кроме того, руководствуясь конституционной нормой, изложенной в ст. 12, следует считать, что в стране земля и другие природные ресурсы гарантированно могут находиться в муниципальной собственности (ст. 9); органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы (ст. 15), органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом (ст. 24); граждане РФ имеют гарантированное право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (ст. 32); граждане РФ имеют гарантированное право обращаться лично, а также направлять индивидуальное и коллективное обращение в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33); органы местного самоуправления должны поощрять жилищное строительство, создавать условия для реализации права на жилище (ст. 40); малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно должно гарантированно предоставляться бесплатно или за достойную плату из муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами (ст. 40); медицинская помощь в муниципальных учреждениях здравоохранения должна оказываться гарантированно бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений (ст. 41); в РФ гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в муниципальных образовательных учреждениях (ст. 43); каждому гарантируется право на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в муниципальном образовательном учреждении (ст. 43); решения и действия (или бездействия) органов местного самоуправления могут быть обжалованы в суд (ст. 46).

Основные полномочия местного самоуправления закреплены в ст. ст. 130–133 Конституции РФ. В статье 133 определены конкретные нормы-гарантии, устанавливающие, что местное самоуправление в РФ гарантируется правом:

- на судебную защиту;
- на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций;
- на запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией РФ и федеральными законами.

На наш взгляд, наиболее важной гарантией местного самоуправления является право на судебную защиту. Необходимо отметить, что за конодательного регулирования данного права в Федеральном законе № 131-ФЗ практически нет.

Положения ст. 133 Конституции РФ находят свою законодательную регламентацию в конституционном, гражданском, административном и уголовным законодательстве.

В статье 12 ГК РФ дан перечень способов защиты гражданских прав. В судебной практике все они активно используются. Однако, по мнению известных ученых, наиболее значимыми и эффективными способами судебной защиты местного самоуправления являются:

- оспаривание гражданами решений и действий различных органов государственной власти и должностных лиц, нарушающих их право на местное самоуправление;
- оспаривание органами местного самоуправления решений и действий органов законодательной (представительной) и исполнительной государственной власти субъектов РФ и федеральных органов государственной власти;
- разрешение споров о компетенции органов местного самоуправления между собой, а также между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ.

Кроме судов общей юрисдикции, судебная защита прав местного самоуправления от их нарушения в нормативных актах обеспечивается конституционным правосудием. Ведущее место среди названной формы правосудия занимают решения Конституционного Суда РФ.

Возможности судебной защиты местного самоуправления не ограничиваются рассмотрением дел в судах общей юрисдикции и формами конституционно-уставного правосудия. В соответствии со ст. 27 Арбитражного процессуального кодекса РФ арбитражному суду подведомственны дела по экономическим спорам и другие, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности. Арбитражные суды разрешают экономические споры и рассматривают иные дела с участием организаций, являющихся юридическими лицами, граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица и имеющих статус индивидуального предпринимателя, приобретенный в установленном законом порядке, а в случаях, предусмотренных вышеизенным Кодексом и иными федеральными законами, с участием РФ, субъектов РФ, муниципальных образований, государственных, органов, органов местного самоуправления.

## § 2. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления

Юридическая ответственность выступает неотъемлемым элементом правового статуса как должностного лица, так и органа местного самоуправления. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления — это неблагоприятные правовые последствия за принятые ими противоправные решения, не-надлежащее осуществление своих задач и функций.

Глава 10 Федерального закона № 131-ФЗ посвящена ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, а также контролю и надзору за их деятельностью.

Традиционно в теории права по отраслевому признаку различают четыре основных вида ответственности: уголовную, административную, гражданскую и дисциплинарную. Современные политico-правовые реалии, связанные с повышением ответственности государства, его органов и должностных лиц за обеспечение в обществе надежного правопорядка, развитие экономической и социально-культурной сфер общества, надлежащее исполнение иных своих функций и создание эффективного правового механизма защиты Конституции РФ, обусловили необходимость признания конституционно-правовой ответственности в качестве самостоятельного вида юридической ответственности. Данный институт является относительно новым для российского права, доктрина конституционно-правовой ответственности и законодательная база для нее только формируются, продолжаются научные дискуссии относительно ее юридической природы.

Термин «муниципально-правовая ответственность» также все чаще используется в научной и учебной литературе, что связано с разработкой теоретических основ отрасли муниципального права и ее правовых институтов. Муниципально-правовая ответственность представляет собой новый, самостоятельный вид юридической ответственности, выделяемый по такому критерию, как инстанция ответственности, т. е. сторона право-отношения, перед которой наступает ответственность. Такой стороной является население муниципального образования. Именно по этому признаку можно разграничить муниципально-правовую и конституционно-правовую ответственность.

Несмотря на существующие в науке точки зрения на понимание ответственности, наиболее аргументированной и общепринятой позицией выступает понятие юридической ответственности как обязанности лица, совершившего правонарушение, претерпевать неблагоприятные последствия, возлагаемые на него в государственно-принудительном порядке.

Таким образом, ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления — это неблагоприятные последствия, наступающие в случае принятия органами и должностными лицами местного самоуправления противоправных решений, неосуществления или ненадлежащего осуществления своих задач и функций, выраженные в санкциях правовых норм. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, контроль за их деятельностью служат обеспечению функционирования местного самоуправления в интересах населения, граждан, общества в целом.

Федеральный закон № 131-ФЗ выделяет три вида ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления:

- 1) перед населением муниципального образования;
- 2) перед государством;
- 3) перед физическими и юридическими лицами.

Такая иерархия ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления не случайна. Указание на первоочередность ответственности перед населением отражает сущность местного самоуправления как формы народовластия (ч. 2 ст. 3 Конституции РФ). Население является основным субъектом прав местного самоуправления. Поэтому, прежде всего, необходимо установление эффективных видов ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением.

Органы местного самоуправления могут нести конституционно-правовую, муниципально-правовую, административную и гражданско-правовую ответственность за свои действия. К должностным лицам местного самоуправления могут применяться меры конституционно-правовой, муниципально-правовой, административной, дисциплинарной, материальной и уголовной ответственности.

#### *Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением*

##### *Отзыв выборных лиц местного самоуправления*

В статье 71 Федерального закона 131-ФЗ сказано, что население муниципального образования вправе отзывать депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления в соответствии с настоящим Федеральным законом. Следовательно, мы видим, что законодатель исключил альтернативность закрепления права граждан на отзыв выборных лиц местного самоуправления и что такая мера муниципально-правовой ответственности, как отзыв, должна быть включена в устав каждого муниципального образования

(ч. 1 ст. 44). Федеральный законодатель хотя и сохранил за муниципалитетами право определять основания отзыва, но жестко ограничил круг этих оснований для отзыва выборного лица местного самоуправления и принципиально изменил процедуру. Основаниями отзыва могут быть только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие), которые должны быть установлены судом.

Так, положения муниципальных образований о порядке отзыва выборного представителя местного сообщества в качестве основания отзыва, как правило, закрепляют нарушение Конституции РФ, законодательства РФ, устава и законов субъекта РФ, устава и иных нормативных актов органов местного самоуправления муниципального образования.

Основанием для отзыва депутата может быть однократное грубое или систематическое нарушение нормативных правовых актов. Под грубым нарушением правовых актов понимается решение, действие (бездействие) депутата, повлекшее за собой нарушение прав и свобод значительного количества граждан. Систематическим нарушением правовых актов считается совершение в период текущего срока полномочий депутата двух и более нарушений, повлекших нарушения прав и свобод граждан.

Другими основаниями досрочного отзыва выборного представителя местного сообщества нормативные правовые акты муниципальных образований закрепляют:

- совершение депутатом совета депутатов, главой муниципального образования противоправного действия (бездействия);
- принятие главой муниципального образования противоправного решения.

По сути эти два основания предполагают наличие в решениях, действиях выборных представителей местного сообщества нарушений действующего федерального, регионального законодательства, нормативных правовых актов муниципальных образований, подтвержденных судебным решением, и совпадают с вышеизложенным основанием досрочного отзыва.

Под отзывом выборного лица местного самоуправления мы предлагаем понимать меру муниципально-правовой ответственности выборного лица местного самоуправления перед населением, содержанием которой является возможность досрочного прекращения полномочий выборного лица по воле избирателей.

Характеризуя отзыв выборных лиц местного самоуправления как меру ответственности, можно отметить следующее.

В Федеральном законе № 131-ФЗ уточнено содержание оснований для отзыва. Это могут быть только конкретные противоправные решения или

действия (бездействие) выборного лица местного самоуправления. От такого основания отзыва, как утрата доверия населения, носившего больше морально-политический характер, нежели юридический, законодатель отказался, как и предлагалось рядом ученых. Кроме того, закрепляется необходимость предварительного подтверждения факта правонарушений в судебном порядке. На наш взгляд, обязательность судебного подтверждения факта совершения правонарушения выборным лицом местного самоуправления значительно усложняет процедуру отзыва. Мы считаем, что следует придерживаться позиции, что применение отзыва допускается в связи с конкретными решениями или действиями (бездействием), которые могут быть подтверждены или опровергнуты в судебном порядке, т. е. по своему характеру основание отзыва должно быть таким, что в принципе может быть предметом обсуждения и анализа суда.

Субъектами отзыва могут выступать депутаты представительного органа муниципального образования, члены выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления. При этом в ст. 2 Федеральный закон № 131-ФЗ дает разъяснения понятий всех вышеназванных субъектов, что, несомненно, придает обусловленность муниципально-правовым отношениям. Обращает на себя внимание определение выборного должностного лица местного самоуправления, которым, согласно Закону, является должностное лицо местного самоуправления, избираемое на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах. Следовательно, глава муниципального образования, избранный представительным органом муниципального образования из своего состава, отзыву не подлежит. Очевидно — лишение полномочий данного должностного лица в руках органа, его избравшего.

Инстанцией ответственности выступает население муниципального образования. Однако законодатель, определяя население муниципального образования в качестве субъекта, наделенного исключительным правом привлечения к ответственности выборных лиц местного самоуправления, не разъясняет понятие «население муниципального образования», что, полагаем, является недостатком правового регулирования.

Восполняя этот пробел, субъекты РФ и муниципальные образования в своих нормативных правовых актах вводят юридическое понятие населения.

Закрепленная действующим законом процедура отзыва крайне сложна, поскольку аналогична проведению местного референдума.

Голосование по отзыву выборного лица проводится по инициативе населения в порядке, установленном законодательством для проведения

местного референдума, с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ.

Такими законами являются Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и закон субъекта Федерации о местном референдуме.

Указанными документами регламентируется, в том числе, порядок выдвижения инициативы, подготовки к проведению референдума, агитации, непосредственно проведения процедуры и подведения итогов референдума, а соответственно, и процедуры отзыва выборных лиц избирателями.

Процедура отзыва выборных лиц местного самоуправления должна обеспечивать им возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва. Депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе).

В случае, если все депутатские мандаты или часть депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования замещаются депутатами, избранными в составе списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, отзыв депутата не применяется.

Важным является аспект: каким количеством голосов выборное лицо местного самоуправления может быть отозвано. На основании Федерального закона № 131-ФЗ депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе).

На наш взгляд, указанная норма сделает отзыв депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления на практике нереализуемым. При решении данного вопроса нужно учитывать позицию Конституционного Суда РФ, согласно которой за отзыв выборного лица местного самоуправления должно проголосовать не меньшее число граждан, чем то, которым отзываемое лицо было избрано. Иначе говоря, выборное лицо местного самоуправления, если оно избрано по системе относительного большинства, может быть отозвано также по системе относительного большинства.

Кроме того, возможна ситуация, когда не менее половины всех зарегистрированных в муниципальном образовании избирателей будет меньше, чем число граждан, проголосовавших в свое время за это лицо. Оговорка о такой возможности и вышеуказанная правовая позиция Конституционного Суда РФ, по нашему мнению, должна быть включена в текст закона.

В постановлении Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края „О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления“ и Закона Корякского автономного округа „О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе“ в связи с жалобами заявителей А. Г. Злобина и Ю. А. Хнаева» и Федеральном законе № 131-ФЗ содержатся гарантии для выборных лиц местного самоуправления. Во-первых, инициирование голосования об отзыве возможно тем же числом избирателей, которое необходимо для выдвижения на выборах, во-вторых, процедура отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления должна обеспечивать ему возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва, в-третьих, результаты голосования по отзыву могут быть обжалованы в судебном порядке.

Согласно п. 2 ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ выборное лицо местного самоуправления считается отзыванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе).

Итоги голосования по отзыву и принятые решения подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

#### ***Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством***

Статьями 72–74.1 Федерального закона № 131-ФЗ регламентируются основания и процедура привлечения к муниципально-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством.

В статье 72 выделяются два основания наступления ответственности перед государством:

— нарушение органами и должностными лицами местного самоуправления Конституции РФ, федеральных конституционных законов,

федеральных законов, конституции (устава), законов субъекта РФ, устава муниципального образования;

— ненадлежащее осуществление указанными органами и должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий.

Обратим внимание на два существенных момента.

Во-первых, указанный перечень является исчерпывающим и не подлежит расширительному толкованию.

Во-вторых, ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает на основании решения соответствующего суда, подтвердившего наличие вышеуказанных обстоятельств.

Федеральный закон № 131-ФЗ выделяет три муниципально-правовые санкции, применяемые к органам и должностным лицам местного самоуправления в качестве мер ответственности перед государством:

— роспуск представительного органа муниципального образования;

— отрешение от должности главы муниципального образования или главы местной администрации;

— удаление главы муниципального образования в отставку.

Особое место занимает временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления, поскольку указанная мера может применяться государством не только в случае бюджетных нарушений со стороны органов местного самоуправления, но и в условиях чрезвычайной ситуации.

#### ***Роспуск представительного органа муниципального образования***

Представительные органы местного самоуправления действуют в единой правовой системе государства. Но это особые органы власти, тесно связанные с населением, которое их образует и которому они служат, решая вопросы местного значения. Вместе с тем самостоятельность и независимость органов местного самоуправления не означает невозможность применения к ним мер государственного принуждения за незаконные действия и решения.

Процедура роспуска представительного органа муниципального образования представлена следующим образом.

1. Представительным органом муниципального образования принят нормативный правовой акт, противоречащий Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта РФ, уставу муниципального образования, и факт принятия такого нормативного правового акта установлен соответствующим судом.

2. В течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока представительный орган муниципального образования не отменяет соответствующий нормативный правовой акт. Факт неисполнения решения суда, обязывающего представительный орган муниципального образования отменить незаконный нормативный правовой акт, установлен в судебном порядке.

3. В течение одного месяца после вступления в силу решения суда, уставновившего факт неисполнения данного решения, высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ проект закона субъекта РФ о роспуске представительного органа муниципального образования.

4. Полномочия представительного органа муниципального образования прекращаются со дня вступления в силу закона субъекта РФ о его роспуске.

Несомненно, указанный механизм представляется более эффективным и продуманным, чем в прежнем законе. Но обращает на себя внимание ряд положений ст. 73. Во-первых, п. 3 данной статьи ограничивается право граждан на обжалование в суд действий и решений, ущемляющих права граждан в области местного самоуправления. Закон субъекта РФ о роспуске представительного органа муниципального образования может быть обжалован в судебном порядке в течение 10 дней со дня вступления в силу. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

Во-вторых, из содержания п. 1 ст. 73 неясно, кто должен обратиться в суд для установления факта неисполнения решения суда представительным органом муниципального образования по отмене незаконного нормативного правового акта. Полагаем, целесообразно наделить указанным полномочием федерального инспектора в субъекте РФ и прокурора субъекта РФ.

В-третьих, роспуск представительного органа муниципального образования оформляется законом субъекта РФ, т. е. актом нормативного характера. Такой подход законодателя не соответствует теории права: закон не может быть актом применения норм права. Органы законодательной власти по вопросам, не требующим законодательного регулирования, вправе принимать постановления, что и следует отразить в законе.

Основанием для роспуска является неисполнение представительным органом муниципального образования решения суда, направленного на отмену нормативного правового акта представительного органа муниципаль-

ного образования, положения которого противоречат Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта РФ, уставу муниципального образования, либо вступление в силу решения суда, установившего факт не проведения избранным в правомочном составе представительным органом муниципального образования правомочного заседания в течение трех месяцев.

Объектом выступают общественные отношения, регулируемые и охраняемые нормами муниципального права, а именно нормами, закрепленными в п. 4 ст. 7 Федерального закона № 131-ФЗ, которые гласят, что муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции РФ, федеральным конституционным законам, настоящему Федеральному закону, другим федеральным и иным нормативным правовым актам РФ, а также конституциям (уставам), иным нормативным правовым актам субъектов РФ» и в п. 1.1 ст. 35 указанного Закона заседания представительного органа муниципального образования проводятся не реже одного раза в три месяца.

Подчеркнем, что нормы Федерального закона № 131-ФЗ не посягают на самостоятельность местного самоуправления, провозглашенную Конституцией РФ. Лишь в той стране, где органы власти всех уровней подают пример безусловного исполнения конституции и законов, действуют строго в рамках правового поля, исключается возможность нарушения с их стороны прав и свобод человека и гражданина.

*Отрешение от должности главы муниципального образования или главы местной администрации*

Правовые механизмы досрочного прекращения полномочий глав муниципальных образований, глав местных администраций в качестве меры юридической ответственности в последнее время вызывают интерес как среди ученых, занимающихся муниципально-правовой проблематикой, так и среди практиков.

К субъектам, в отношении которых может быть применена такая мера конституционно-правовой ответственности, как отрешение от должности, отнесен не только глава муниципального образования, но и глава местной администрации. Таким образом, учитывая, что в соответствии с п. 2 ст. 37 названного Закона главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности, впервые предусматривается возможность отрешения от должности невыборного должностного лица местного самоуправления.

Основания, по которым глава муниципального образования или глава местной администрации могут быть отрешены от должности, закреплены в законе. Это происходит в случае издания указанным должностным лицом местного самоуправления нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта РФ, уставу муниципального образования, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а это должностное лицо в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, а также совершения указанным должностным лицом местного самоуправления действий, в том числе издания им правового акта, не носящего нормативного характера, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности РФ, национальной безопасности РФ и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства РФ, нецелевое использование межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, бюджетных кредитов, нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов, бюджетных кредитов, полученных из других бюджетов бюджетной системы РФ, если это установлено соответствующим судом, а указанное должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда.

В любом случае эти действия должны быть подтверждены решением суда.

Законом определен минимальный и максимальный срок для издания правового акта о привлечении к ответственности главы муниципального образования (местной администрации) — один и шесть месяцев соответственно. Конкретный вид этого правового акта не установлен, но по аналогии с практикой можно предположить, что глава муниципального образования (местной администрации) отрешается указом или постановлением высшего должностного лица субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

Федеральный закон № 131-ФЗ не предусматривает возможности назначения высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) временно исполняющего обязанности главы муниципального образования. Это свидетельствует о том, что критика не осталась незамеченной законодателем.

Но вот обязанность назначения новых выборов в связи с отрешением от должности главы муниципального образования почему-то

не устанавливается, несмотря на то что Конституционный Суд РФ в своем постановлении от 16 октября 1997 г. № 14-П<sup>2</sup> указал, что досрочное прекращение полномочий представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления должно сопровождаться одновременным назначением муниципальных выборов.

Так, 7 ноября 2007 г. распоряжением губернатора Новосибирской области был отрешен от должности глава муниципального образования «Город Барабинск» в связи с непринятием главой муниципального образования мер по исполнению решений Барабинского районного суда. По мнению прокуратуры, деятельность главы муниципального образования подрывает основы федерального законодательства на территории г. Барабинска, создает угрозу единству и правовому пространству Российской Федерации, существенно нарушает права и свободы человека и гражданина. Прокурор области в письме губернатору изложил, что все вышесказанное является правовым основанием для издания губернатором области правового акта об отрешении главы муниципального образования от должности.

Согласно действующему российскому законодательству глава муниципального образования или глава местной администрации, в отношении которых высшим должностным лицом субъекта РФ был издан правовой акт об отрешении от должности, вправе обжаловать данный правовой акт в судебном порядке в течение 10 дней со дня его официального опубликования. Считаем, что в случае использования главой муниципального образования или главой местной администрации права на обжалование, должно приостанавливаться решение высшего должностного лица субъекта РФ об отрешении от должности. Тем более что суд должен принять решение по жалобе в очень короткий срок — не позднее, чем через 10 дней со дня ее подачи.

Следует указать на необходимость урегулирования вопроса о назначении новых выборов главы муниципального образования в случае отрешения от должности. Это право нужно закрепить за высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

---

<sup>2</sup> *По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : постановление Конституционного Суда РФ от 16 октября 1997 г. № 14-П.* Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

### *Удаление главы муниципального образования в отставку*

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления является неотъемлемой частью публичных отношений, ее наличие, безусловно, служит дисциплинирующим фактором.

Если глава муниципального образования являлся лицом, избираемым населением на муниципальных выборах, то снять его с должности, как правило, могли только сами избиратели путем голосования по отзыву в соответствии со ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ. На практике же данная процедура оказалась нереализуемой: «...выборное должностное лицо местного самоуправления считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании». Какой инициативной группе по силам обеспечить такую явку избирателей?

Увольнять глав муниципальных образований решением представительных органов муниципальных образований стало возможным с 24 мая 2009 г. после вступления в силу изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ. Документ уполномочил представительные органы муниципальных образований от имени населения привлекать к ответственности глав муниципальных образований. На наш взгляд, удаление главы муниципального образования в отставку является формой ответственности высшего должностного лица муниципального образования перед населением, так как именно представительный орган муниципального образования действует от имени населения и призван выражать и защищать его интересы. Вопрос об удалении главы муниципального образования в отставку может быть поставлен в ряде случаев.

Во-первых, основанием могут стать его решения, действия (бездействие), повлекшие возникновение просроченной задолженности по исполнению долговых и (или) бюджетных обязательств, превышающей 30% собственных доходов бюджетов муниципальных образований в отчетном финансовом году, и (или) просроченной задолженности муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающей 40% бюджетных ассигнований в отчетном финансовом году, при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ в отношении бюджетов указанных муниципальных образований. Анализ данного основания позволяет сделать вывод о том, что в данном случае возможно удаление в отставку главы муниципального образования, который одновременно является главой местной администрации (исполнительско-распорядительного органа муниципального образования).

Помимо этого, на основании п. 2 ч. 1 ст. 75 Федерального закона № 131-ФЗ в соответствующем муниципальном образовании по ходатайству высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) и (или) представительного органа муниципального образования решением арбитражного суда субъекта РФ вводится временная финансовая администрация на срок до одного года.

*Во-вторых*, удаление главы муниципального образования в отставку возможно в случае, если при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам главой муниципального образования были допущены нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушения Конституции РФ, федерального закона, иных нормативных правовых актов, установленные соответствующим судом. Следует отметить, что нецелевое расходование бюджетных средств раскрывается в ст. 285<sup>1</sup> УК РФ как расходование бюджетных средств должностным лицом получателя бюджетных средств на цели, не соответствующие условиям их получения, определенным утвержденными бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным документом, являющимся основанием для получения бюджетных средств. При этом должностное лицо привлекается к уголовной ответственности, если деяния совершены в крупном размере (сумма бюджетных средств превышает один миллион пятьсот тысяч рублей) и в особо крупном размере (сумма бюджетных средств превышает семь миллионов пятьсот тысяч рублей). В случае вступления в законную силу обвинительного приговора суда в отношении главы муниципального образования его полномочия в соответствии с п. 6 ч. 6 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ прекращаются досрочно, и следовательно, нет необходимости задействовать механизм удаления главы муниципального образования в отставку по вышенназванному основанию.

*В-третьих*, глава муниципального образования может быть удален в отставку в случае неисполнения в течение трех и более месяцев обязанностей по решению вопросов местного значения, осуществлению полномочий, предусмотренных федеральными законами, уставом муниципального образования, и (или) обязанностей по обеспечению реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления.

*Четвертым основанием* для удаления главы муниципального образования в отставку может стать неудовлетворительная оценка деятельно-

сти главы муниципального образования по результатам его ежегодного отчета перед представительным органом, данная два раза подряд. Анализ федерального законодательства показывает, что идея усиления контроля представительных органов власти за деятельность исполнительных органов получила реальное воплощение.

*Пятым основанием* является несоблюдение ограничений, запретов, неисполнение обязанностей, установленных федеральными законами от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами».

*Заключительное, шестое основание* — это допущение главой муниципального образования, местной администрацией, иными органами и должностными лицами местного самоуправления муниципального образования и подведомственными организациями массового нарушения государственных гарантит равенства прав и свобод человека и гражданина в зависимости отрасли, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств, ограничения прав и дискриминации по признакам расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности, если это повлекло нарушение межнационального и межконфессионального согласия и способствовало возникновению межнациональных (межэтнических) и межконфессиональных конфликтов.

Как видим, оснований для досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования достаточно много. Теперь рассмотрим стадии удаления в отставку.

*Первая стадия* — внесение инициативы об удалении главы муниципального образования в отставку в представительный орган муниципального образования.

Правом инициировать удаление в отставку главы муниципального образования в соответствии с чч. 3 и 5 ст. 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ наделена группа депутатов представительного органа муниципального образования (не менее чем 1/3 от установленной численности депутатов), а также высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ). Инициатива об удалении главы муниципального обра-

зования в отставку оформляется в виде обращения, которое вносится в представительный орган муниципального образования вместе с проектом соответствующего решения представительного органа муниципального образования.

*Вторая стадия* — подготовка к рассмотрению представительным органом муниципального образования вопроса об удалении главы муниципального образования в отставку.

На данном этапе осуществляется ознакомление главы муниципального образования с обращением депутатов представительного органа муниципального образования или высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) и с проектом решения представительного органа муниципального образования об удалении его в отставку. О выдвижении данной инициативы глава муниципального образования уведомляется не позднее дня, следующего за днем внесения указанного обращения в представительный орган муниципального образования. Кроме того, глава муниципального образования заблаговременно должен быть проинформирован о дате и месте проведения соответствующего заседания представительного органа муниципального образования. Главе муниципального образования должна быть предоставлена возможность дать депутатам представительного органа муниципального образования объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания для удаления в отставку.

*Третья стадия* — рассмотрение и принятие решения по вопросу об удалении главы муниципального образования в отставку представительным органом муниципального образования.

Представительный орган муниципального образования обязан в течение одного месяца со дня внесения соответствующего обращения депутатов или высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) рассмотреть вопрос об удалении главы муниципального образования в отставку на своем заседании.

В случаях, если в соответствии с уставом муниципального образования глава муниципального образования входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя или глава сельского поселения возглавляет исполнительно-распорядительный орган и исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования, указанное заседание проходит под председательством де-

путата представительного органа муниципального образования, уполномоченного на это представительным органом муниципального образования.

Решение представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку считается принятым, если за него проголосовало не менее 2/3 от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования.

*Четвертая стадия* — официальное опубликование (обнародование) результатов рассмотрения вопроса об удалении главы муниципального образования в отставку представительным органом муниципального образования.

Решение представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку подлежит официальному опубликованию (обнародованию) не позднее чем через пять дней со дня его принятия. В случае, если глава муниципального образования в письменном виде изложил свое особое мнение по вопросу удаления его в отставку, оно подлежит опубликованию (обнародованию) одновременно с указанным решением представительного органа муниципального образования.

*Пятая стадия* — обжалование решения представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку.

Прямое указание на право судебного обжалования решения представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку в ст. 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ отсутствует. Тем не менее это не может свидетельствовать об отрицании судебного механизма защиты прав удаляемого в отставку лица.

***Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами***

Органы местного самоуправления несут ответственность перед физическими и юридическими лицами, которая устанавливается гражданским законодательством РФ и выражается в гражданско-правовой ответственности данных органов. Гражданско-правовую ответственность органы местного самоуправления несут за вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате своих незаконных действий (бездействия), в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому документу акта органа местного самоуправления. Вред подлежит возмещению за счет казны муниципального образования.

Согласно ст. 1071 ГК РФ от имени казны выступают соответствующие финансовые органы муниципального образования.

Должностные лица органов местного самоуправления, незаконными действиями (бездействием) которых причинен вред по ст. 1069 ГК РФ, ответственности перед физическими и юридическими лицами не несут. Требования о возмещении вреда в данном случае к ним применяться не могут, поскольку должностные лица не являются субъектами гражданского права. На основании ст. 2 ГК РФ участниками регулируемых гражданским законодательством отношений являются граждане и юридические лица. В регулируемых гражданским законодательством отношениях могут участвовать также РФ, субъекты РФ и муниципальные образования. При незаконных действиях в сфере гражданского оборота за причиненные должностными лицами органов местного самоуправления убытки несет ответственность муниципальное образование (ст. 16 ГК РФ), а сам его чиновник может быть привлечен к материальной ответственности. Согласно трудовому законодательству работник несет материальную ответственность как за прямой действительный ущерб, непосредственно причиненный им работодателю, так и за ущерб, возникший у работодателя в результате возмещения им ущерба иным лицам.

Уголовная ответственность выборных должностных лиц местного самоуправления и муниципальных служащих заключается в предусмотренных УК РФ лишении и ограничении прав и свобод за совершение преступлений, где они выступают в качестве специальных субъектов уголовной ответственности. Их специфика обусловлена особым правовым статусом, закрепляемым нормами муниципального права. Так, выборным должностным лицом местного самоуправления является лицо, избранное на муниципальных выборах и наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления; должностным лицом местного самоуправления является выборное либо заключившее контракт (трудовой договор) лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления, статус же муниципального служащего определяется через исполнение обязанностей по муниципальной должности муниципальной службы в порядке, определенном уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъекта РФ.

Все преступления, совершаемые вышеуказанными лицами, объединяет то, что они связаны с использованием служебного положения. Именно обладая статусом либо выборного должностного лица местного самоуправления, либо должностного лица местного самоуправления, либо муниципального служащего, данные лица могут быть привлечены к уголовной ответственности.

Органы местного самоуправления несут гражданско-правовую ответственность за вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате своих незаконных действий (бездействия), в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому документу акта органа местного самоуправления. Вред подлежит возмещению за счет казны муниципального образования. Согласно ст. 1071 ГК РФ от имени казны выступают соответствующие финансовые органы муниципального образования.

Должностные лица органов местного самоуправления, незаконными действиями (бездействием) которых причинен вред по ст. 1069 ГК РФ, ответственности перед физическими и юридическими лицами не несут. Требования о возмещении вреда в данном случае к ним применяться не могут, поскольку должностные лица не являются субъектами гражданского права. На основании ст. 2 ГК РФ участниками регулируемых гражданским законодательством отношений являются граждане и юридические лица. В регулируемых гражданским законодательством отношениях могут участвовать также РФ, субъекты РФ и муниципальные образования. При незаконных действиях в сфере гражданского оборота за причиненные должностными лицами органов местного самоуправления убытки несет ответственность муниципальное образование (ст. 16 ГК РФ), а сам его чиновник может быть привлечен к материальной ответственности. Согласно трудовому законодательству работник несет материальную ответственность как за прямой действительный ущерб, непосредственно причиненный им работодателю, так и за ущерб, возникший у работодателя в результате возмещения им ущерба иным лицам.

## СОДЕРЖАНИЕ

### ГЛАВА I. МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ ПРАВА, НАУКА И УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА

§ 1. Понятие, предмет и методы муниципального права .....	3
§ 2. Нормы муниципального права. Институты муниципального права.....	5
§ 3. Муниципально-правовые отношения: субъекты, объекты, виды ...	7
§ 4. Источники муниципального права.....	9
§ 5. Муниципальное право как наука и учебная дисциплина.....	10

### ГЛАВА II. ИСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

§ 1. Возникновение и развитие муниципальных учреждений в дореволюционной России .....	13
§ 2. Организация местной власти в советский период .....	18
§ 3. Теории местного самоуправления.....	22
§ 4. Общая характеристика муниципальных систем зарубежных стран .....	25

### ГЛАВА III. ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

§ 1. Местное самоуправление, его природа .....	31
§ 2. Принципы местного самоуправления .....	33
§ 3. Функции местного самоуправления.....	39
§ 4. Полномочия органов государственной власти в области местного самоуправления.....	44

### ГЛАВА IV. ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

§ 1. Территориальная организация местного самоуправления.....	47
§ 2. Изменение границ и преобразование муниципальных образований....	53

§ 3. Особенности организации местного самоуправления на отдельных территориях .....	56
<b>ГЛАВА V. ФОРМЫ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ</b>	
§ 1. Правовые основы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его реализации .....	64
§ 2. Местный референдум .....	66
§ 3. Муниципальные выборы .....	71
§ 4. Другие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его реализации .....	76
<b>ГЛАВА VI. ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ДОЛЖНОСТНЫЕ ЛИЦА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ</b>	
§ 1. Структура органов местного самоуправления .....	82
§ 2. Представительный орган муниципального образования .....	87
§ 3. Правовой статус депутата представительного органа муниципального образования .....	92
§ 4. Глава муниципального образования. Местная администрация .....	98
§ 5. Муниципальная служба .....	103
<b>ГЛАВА VII. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ</b>	
§ 1. Понятие и сущность экономической основы местного самоуправления .....	107
§ 2. Муниципальная собственность .....	110
§ 3. Местный бюджет .....	118
§ 4. Имущественные права муниципального образования .....	128
<b>ГЛАВА VIII. ПРЕДМЕТЫ ВЕДЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ</b>	
§ 1. Понятие и структура компетенции местного самоуправления .....	134
§ 2. Предметы ведения муниципального образования .....	140
§ 3. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями .....	148

ГЛАВА IX. ГАРАНТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.  
ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ  
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

§ 1. Гарантии местного самоуправления . . . . .	154
§ 2. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления . . . . .	162

Учебное издание

## **МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО**

---

Редактор Е. А. Жукова

Корректор Л. И. Замулло

Технический редактор П. В. Ярославцева

ИД № 03160 от 02 ноября 2000 г.

Подписано в печать 22.12.2022. Формат 60×84/16. Бумага офсетная № 1.

Усл. печ. л. 11,2. Уч.-изд. л. 10,7. Тираж 160 экз. Заказ № 323.

---

Редакционно-издательский отдел  
Отделение полиграфической и оперативной печати  
644092, г. Омск, пр-т Комарова, д. 7