

С.Г. Соловьев Е.И. Бычкова

# МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

Учебник

Москва  
2015

Муниципальное право: учебник / С.Г. Соловьев, Е.И. Бычкова. М.: \_\_\_\_\_, 2015 \_\_\_\_ с.

Авторы:

Бычкова Екатерина Игоревна, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Академии Следственного комитета Российской Федерации, кандидат юридических наук.

Соловьев Сергей Геннадьевич,

Рецензенты:

В представленном Вашему вниманию учебном издании раскрываются традиционные для учебной дисциплины, науки и отрасли муниципального права вопросы.

Издание предназначено для студентов, курсантов, слушателей юридических вузов и для всех интересующихся проблемами муниципального права.

## Содержание

### Предисловие

#### Глава 1. Муниципальное право как отрасль российского права.

- 1.1. Понятие предмет и метод муниципальной отрасли права.
- 1.2. Система муниципального права. Муниципальные правовые нормы.
- 1.3. Муниципальные правоотношения.
- 1.4. Источники муниципального права.
- 1.5. Место муниципальной отрасли права в системе отраслей российского права.

#### Глава 2. Муниципальное право как наука и учебная дисциплина.

- 2.1. Наука муниципального права: понятие, предмет, метод и источники.
- 2.2. Муниципальное право как учебная дисциплина.

#### Глава 3. Понятие, принципы и природа местного самоуправления.

- 3.1. Понятие и сущность местного самоуправления.
- 3.2. Система принципов местного самоуправления.
- 3.3. Теории местного самоуправления.

#### Глава 4. Исторические этапы развития местного самоуправления в России.

- 4.1. Местное самоуправление в дореволюционной России.
- 4.2. Местное самоуправление в советской России.
- 4.3. Организация местного самоуправления в России в конце XX и в начале XXI веков.

## Глава 5. Правовые основы местного самоуправления в России.

- 5.1. Понятие и содержание правовой основы местного самоуправления.
- 5.2. Международные правовые акты в сфере местного самоуправления.
- 5.3. Конституция Российской Федерации, федеральные нормативные правовые акты, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.
- 5.4. Муниципальные правовые акты.

## Глава 6. Вопросы местного значения и наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

- 6.1. Понятие вопросов местного значения.
- 6.2. Вопросы местного значения городских, сельских поселений, муниципальных районов, городских округов и внутригородских территорий городов федерального значения.
- 6.3. Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.
- 6.4. Порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.
- 6.5. Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

## Глава 7. Территориальные основы местного самоуправления в России.

- 7.1. Понятие территориальных основ местного самоуправления. Принципы территориальной организации местного самоуправления.
- 7.2. Территории и границы муниципальных образований.

7.3. Порядок создания, упразднения, муниципальных образований и изменения их границ.

Глава 8. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления.

8.1. Понятие, отграничение форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления, их система.

8.2. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления.

8.3. Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Глава 9. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления.

9.1. Понятие, признаки и структура органов местного самоуправления.

9.2. Представительный орган местного самоуправления. Фракции в представительном органе местного самоуправления.

9.3. Глава муниципального образования.

9.4. Местная администрация.

9.5. Контрольно-счетный орган муниципального образования.

9.6. Избирательная комиссия муниципального образования.

9.7. Муниципальная служба.

Глава 10. Муниципальное правотворчество

10.1. Понятие муниципального правотворчества.

10.2. Понятие и система муниципальных правовых актов.

- 10.3. Устав муниципального образования и решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан.
- 10.4. Муниципальный правотворческий процесс. Отмена и приостановление муниципальных правовых актов.

## Глава 11. Экономическая и финансовая основы местного самоуправления.

- 11.1. Понятие экономической основы местного самоуправления и её структура.
- 11.2. Муниципальное имущество, находящееся в собственности. Владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом.
- 11.3. Местный бюджет. Закупки для обеспечения муниципальных нужд.

## Глава 12. Межмуниципальное сотрудничество.

- 12.1. Советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации. Общероссийское объединение муниципальных образований.
- 12.2. Межмуниципальные организации.

## Глава 13. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, контроль и надзор за их деятельностью.

- 13.1. Понятие и виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.
- 13.2. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством, физическими и юридическими лицами, перед населением
- 13.3. Удаление главы муниципального образования в отставку.

- 13.4. Временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления.
- 13.5. Контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

#### Глава 14. Особенности организации местного самоуправления.

- 14.1. Особенности организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации - городах федерального значения.
- 14.2. Особенности организации местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях в наукоградах и на приграничных территориях.
- 14.3. Особенности организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции), на территории инновационного центра «Сколково» и на территориях опережающего социально-экономического развития.

#### Глава 15. Гарантии местного самоуправления

- 15.1. Понятие гарантий местного самоуправления

## Предисловие

### Глава 1.

#### Муниципальное право как отрасль российского права

##### 1.1. Понятие предмет и метод муниципальной отрасли права

###### Понятие муниципального права

Полноценное раскрытие вопроса о понятии муниципального права как отрасли российского права не возможно без уяснения понятия лексического значения термина «муниципальный».

Так, слово «муниципальный» является производным от латинского «*municipium*», состоящего из частей:

- 1) «*munis*» – тяжесть, тягота, бремя;
- 2) «*сарио*», «*гесарио*» – беру, принимаю<sup>1</sup>, выражающее качество какого-либо феномена, состоящее в способности принимать на себя какое-либо бремя, тяготу, тяжесть.

Термин «муниципалитет» связывают с эпохой Древнего Рима, поскольку именно так назывались города, пользовавшиеся правами самоуправления, решение вопросов в которых осуществлялось избираемыми старейшинами и наиболее почетными и знатными гражданами города. Муниципалитетом называли городское управление, которое решало задачи в интересах населения города.

В российской государственной литературе прилагательное «муниципальное» стало употребляться только лишь в 90-х годах XX века, хотя и ранее русские ученые-правоведы анализировали юридические

---

<sup>1</sup> Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. М.-Л., 1928. С. 218.

вопросы, составляющие предмет муниципального права<sup>1</sup>. Современное же лексическое значение слова «муниципальный» в значительной мере производно от лексического значения немецкого слова «munizipalitat», обозначающего город, имеющий право самоуправления<sup>2</sup>.

Правовой смысл прилагательного «муниципальный», используемого применительно к специфике муниципальной отрасли права, состоит в обозначении качеств различных субъектов и объектов, связанных с их наличием в правоотношениях людей, возникающих в связи с осуществлением местного самоуправления. Указанное значение зафиксировано в ч. 2 ст. 2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяющей, что в законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации слова «местный» и «муниципальный» и образованные на их основе слова и словосочетания применяются в одном значении в отношении органов местного самоуправления, а также находящихся в муниципальной собственности организаций, объектов, в иных случаях, касающихся осуществления населением местного самоуправления.

Отрасли права – это главные подразделения системы права, которые представляют собой совокупность юридических норм, институтов, подотраслей, регулирующих значительный круг однородных общественных отношений, объединенных общностью предмета и метода.

В теории права отрасли права классифицируют по различным основаниям, в частности в зависимости от соотношения отраслей права, их взаимовлияния и взаимообусловленности они подразделяются на базовые, специальные и комплексные.

---

<sup>1</sup> Васильчиков А.И. О самоуправлении: Сравнительный анализ русских и иностранных земских и общественных учреждений. Спб., 1869-1871. Т. 1-3; Градовский А.Д. Системы местного самоуправления на Западе и в России : собр. соч. Спб., 1904. Т. 9; Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. М.-Л., 1928; Безобразов В.П. Земские учреждения и самоуправления. М., 1974.

<sup>2</sup> Конституционное (государственное) право: справочник. М., 1995. С. 88.

Большинство учёных относит муниципальное право к комплексной отрасли российского права. В частности, результаты исследований таких учёных как А.С. Авакьяна, В.А. Баранникова, Н.С. Бондаря, И.В. Выдрина, Ю.А. Дмитриева, В.В. Комаровой, А.Н. Кокотова, О.Е. Кутафина, С.Г. Соловьева, Т.Я. Хабриевой, Е.С. Шугриной и других позволили развивать концепцию муниципального права в качестве самостоятельной и комплексной отрасли права.

Например, по мнению О.Е. Кутафина и В.И. Фадеева, муниципальное право Российской Федерации – это комплексная отрасль права, представляющая собой совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе организации местного самоуправления и решения населением муниципальных образований непосредственно или через выборные и другие органы местного самоуправления вопросов местного значения, а также в процессе реализации отдельных государственных полномочий, которыми могут наделяться органы местного самоуправления<sup>1</sup>.

Муниципальное право – одна из отраслей российского права, поскольку призвана регулировать разнообразные общественные отношения в самой многосторонней сфере – в сфере местного самоуправления. В настоящее время местное самоуправление составляет одну из важных и необходимых основ конституционного строя России. В качестве публичной власти, наиболее приближенной к населению, местное самоуправление обеспечивает защиту интересов лиц, совместно проживающих на определенной территории, жители которой неизбежно взаимодействуют друг с другом. Поэтому местное самоуправление является одной из фундаментальных основ российской системы народовластия, занимает особое место в системе российского права и отличается от других отраслей

---

<sup>1</sup> Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2006. С. 12.

права не только предметом регулирования, но и широкой сферой регулирования, где проявляется его роль и значение<sup>1</sup>.

Необходимо учитывать, что отрасль муниципального права регулирует общественные отношения, сочетающие в себе публично-правовые и частно-правовые начала.

Именно это обстоятельство обуславливает существование подхода в соответствии с которым муниципальное право рассматривается в качестве комплексной, производной отрасли права, не обладающей самостоятельностью, так как «многие нормы муниципального права, регулирующие на местном (муниципальном) уровне имущественные, финансовые, земельные и другие отношения, являются одновременно нормами гражданского финансового, земельного и других отраслей права»<sup>2</sup>.

Все перечисленное обуславливает вывод о комплексности муниципального права, как «отрасли для которой характерно соединение разнородных институтов профилирующих и специальных отраслей. Оно рождается на стыке нескольких отраслей: конституционного, гражданского, финансового, бюджетного, административного, хозяйственного, земельного, экологического права»<sup>3</sup>.

Однако в нашем понимании комплексность отдельных институтов муниципального права (институт муниципальной службы, институт имущественной основы местного самоуправления, институт финансовой основы местного самоуправления и некоторых других) отнюдь не свидетельствует о производности муниципального права от каких-либо основных отраслей. Отмеченное мнение обусловлено тем, что Российская правовая система представляет собой сложное комплексное образование, в рамках которого трудно выделить отрасль, в составе которой не имелось межотраслевых правовых институтов, состоящих из юридических норм,

---

<sup>1</sup> Муниципальное право: учебник / под ред. А.М. Никитина. М: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000. 439 с.

<sup>2</sup> Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997. С. 10.

<sup>3</sup> Шугрина Е.С. Муниципальное право. М., 1999. С. 25.

включаемых в состав других отраслей права. К примеру, в составе конституционного права имеются нормы, определяющие основы института права собственности, являющегося традиционным институтом гражданского права. В составе административного права изучаются отдельные правовые аспекты высших органов государственной власти, составляющих отдельный институт конституционного права<sup>1</sup>.

Можно до бесконечности приводить подобные примеры взаимопроникновения различных отраслей права. Это наглядно доказывает тот факт, что нельзя говорить о первостепенности либо производности какой-либо отрасли права, так как полной самостоятельностью может обладать только вся система права, а не ее часть в лице любой отрасли права.

Высказанное мнение подтверждает и Ю.К. Толстой, который полагает, что «чистых» отраслей права не может существовать. Из тезиса о многомерности и полимерности системы права он заключает, что одни и те же отношения могут входить в предмет не одной, а нескольких отраслей права. Взаимодействие указанных отношений с другими отношениями, входящими в предмет одной и той же отрасли права, не изменяя их существа, придает им специфическую окраску, которую, разумеется, надлежит учитывать<sup>2</sup>. Приведенной точки зрения придерживается и Г.В. Игнатенко, отмечающий, что «сегодня не существует ни публичного, ни частного права, а есть лишь публичные и частные начала, публичные и частные стороны в любой отрасли права, в любой сфере законодательства»<sup>3</sup>.

Муниципальное право, как и любая другая отрасль права, имеет в своем составе юридические нормы, регулирующие общественные отношения, находящиеся на стыке с другими отраслями права. Возможно, применительно к муниципальному праву это выражено в большей степени.

---

<sup>1</sup> Муниципальное право как отрасль Российского права : учебное пособие / С.Г. Соловьев, Е.И. Бычкова. Челябинск: Челябинский юридический институт МВД России, 2010. 141 с.

<sup>2</sup> Толстой Ю.К. Теория права. М., 1998. С. 136.

<sup>3</sup> Игнатенко Г.В. Публичное и частное в международном праве: факторы интеграции // Публичное и частное право: проблемы развития и взаимодействия, законодательного выражения и юридической практики. Екатеринбург, 1999. С. 23.

Однако муниципальное право имеет в своем составе, наряду с межотраслевыми правовыми институтами, значительно большую по своему объему группу обособленных правовых институтов, состоящих из юридических норм, входящих в состав только муниципального законодательства и регулирующих однородные общественные отношения, не регулируемые нормами других отраслей права.

Итак, муниципальное право – самостоятельная и в тоже время комплексная отрасль российского права.

Таким образом, *муниципальное право Российской Федерации – это комплексная отрасль системы российского права, представляющая собой совокупность юридических норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, возникающие по поводу осуществления населением непосредственно или через органы местного самоуправления, организации и функционирования местного самоуправления, в процессе решения вопросов местного значения и при реализации отдельных государственных полномочий в пределах конкретного муниципального образования.*

### Предмет муниципального права

В теории права справедливо считается, что главным системообразующим фактором, обуславливающим выделение отрасли в правовой системе, является предмет правового регулирования. Разумеется, отрасль права формируется под воздействием множества условий и обстоятельств, связанных с общим развитием правовой системы, ее подразделений, с законодательными традициями, влиянием на законодательную деятельность тех или иных теоретических концепций и др. Вообще предмет регулирования, как и объект любой управляющей системы, важен для всех других звеньев структуры права – нормативных предписаний, их ассоциаций, правовых институтов, объединений институтов, подотраслей.

Но все дело в том, что для отраслей права предмет правового регулирования имеет первоочередное, повышенное системообразующее значение<sup>1</sup>.

Предметная определенность – главное условие формирования и развития муниципального права. Предметом муниципального права является круг общественных отношений, складывающихся в сфере местного самоуправления<sup>2</sup>.

*Предмет правового регулирования муниципального права – это однородные общественные отношения, возникающие в процессе осуществления местного самоуправления населением как непосредственно, так и через органы местного самоуправления.*

Анализ различных точек зрения учёных, позволяет сделать вывод, что по вопросу классификации общественных отношений, составляющих предмет муниципального права, не существует единого мнения.

Так, Н.В. Постовой<sup>3</sup> предлагает различать следующие виды общественных отношений, составляющих предмет муниципального права:

- 1) возникающие в процессе осуществления местного самоуправления гражданами путем прямого волеизъявления;
- 2) возникающие с осуществлением деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по решению задач местного значения и осуществлению отдельных государственных функций;
- 3) возникающие в связи с наличием финансово-экономической основы местного самоуправления;
- 4) возникающие в связи с установлением территориальной основы местного самоуправления;
- 5) отношения гарантий местного самоуправления;

---

<sup>1</sup> Алексеев С.С. Структура советского права: монография. М.: «Юридическая литература», 1975. 264 с.

<sup>2</sup> Муниципальное право: учебное пособие / Н.А. Игнатюк, А.В. Павлушкин. М., 2007.

<sup>3</sup> Постовой Н.В. Муниципальное право России: Вопросы и ответы. М.: Юриспруденция, 2000. 128 с.

- б) отношения ответственности в системе местного самоуправления;
- 7) отношения муниципальной службы в системе местного самоуправления;
- 8) взаимоотношения органов местного самоуправления и органов государственной власти.

С позиции О.Е. Кутафина и В.И. Фадеева<sup>1</sup>, более полное представление о структуре предмета муниципального права дает его подразделение на три группы общественных отношений:

- 1) возникающие в процессе решения вопросов местного значения путем непосредственного выражения гражданами своей воли;
- 2) связанные с деятельностью выборных и других органов местного самоуправления по управлению муниципальной собственностью, объектами муниципального хозяйства, формированием и исполнением местного бюджета, а также иной их деятельностью в различных сферах местной жизни;
- 3) складывающиеся в процессе реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Е.С. Шугрина<sup>2</sup> выделяет следующие группы общественных отношений муниципально-правового характера, составляющих предмет отрасли муниципального права:

- 1) возникающие в процессе осуществления принадлежащей народу власти (при использовании форм непосредственной демократии);
- 2) возникающие в процессе организации деятельности органов местного самоуправления, связанные с разделением полномочий между главой муниципального образования, представительным и исполнительным органами местного самоуправления;

---

<sup>1</sup> Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2006. С. 14.

<sup>2</sup> Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. 672 с.

3) возникающие в связи с установлением территориальной основы местного самоуправления;

4) возникающие в процессе деятельности органов местного самоуправления по управлению муниципальной собственностью, формированию и исполнению местного бюджета, установлению и взиманию местных налогов и сборов, иные отношения, связанные с управленческой и контрольной деятельностью;

5) по поводу обязательств муниципальных органов перед органами государственной власти и обязательств органов государственной власти по отношению к ним; договорные отношения по взаимным обязательствам муниципальных органов;

6) связанные с реализацией гарантий на осуществление местного самоуправления;

7) вытекающие из ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц перед населением, государством, физическими и юридическими лицами;

8) связанные с осуществлением полномочий по управлению муниципальным хозяйством, социально-культурной сферой, обеспечению законности и правопорядка.

### Метод отрасли муниципального права

Предмет правового регулирования не является единственным критерием подразделения отраслей права внутри правовой системы<sup>1</sup>.

Как и любая отрасль права, муниципальное право воздействует на общественные отношения, составляющие его предмет с помощью определённых приёмов (способов).

---

<sup>1</sup> Чеботарев Г.Н. Муниципальное право России: учебник. М.: Юристъ, 2007. 384 с.

Учитывая комплексный характер муниципального права, очевидно, что его методы правового регулирования являются синтезированными, заимствованными из иных отраслей права.

Сегодня существует два основных метода правового регулирования<sup>1</sup>:

1. *Императивный метод правового регулирования*, характеризующийся отсутствием свободы выбора у участников соответствующего правоотношения, которая характерна для частно-правовых отраслей права. Императивный метод – это способ властного воздействия на участников общественных отношений, урегулированных нормами права, он предполагает правовое положение субъектов, построенное на субординации, прямом подчинении. Юридическим фактом для возникновения правоотношений в данном случае является, как правило властное предписание<sup>2</sup>.

2. *Диспозитивный метод правового регулирования* – это способ регулирования отношений между участниками, являющимися равноправными сторонами. Он предоставляет им самим решать вопрос о форме своих взаимоотношений, урегулированных нормами права, характеризуется наличием свободы выбора правовых моделей поведения участников соответствующего правоотношения.

Диспозитивный метод правового регулирования не предполагает правовое положение субъектов, построенное на субординации, прямом подчинении. Применительно к муниципально-правовой материи диспозитивность проявляется в правовой автономии решений, связанных с участием органов местного самоуправления в гражданско-правовых отношениях, в вариативности предлагаемых муниципально-правовыми нормами решений организационных вопросов (порядка образования

---

<sup>1</sup> Муниципальное право как отрасль Российского права : учебное пособие / С.Г. Соловьев, Е.И. Бычкова. Челябинск: Челябинский юридический институт МВД России, 2010. 141 с.

<sup>2</sup> Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997. С. 13.

территории муниципального образования, создания органов местного самоуправления и др.)<sup>1</sup>.

Этот метод включает в себя следующие элементы регулирования общественных отношений:

- дозволение совершить известные действия, имеющие правовой характер;
- предоставление участникам общественных отношений, урегулированных нормами права, определенных прав;
- предоставление лицам, участвующим в определенных взаимоотношениях, возможности выбора варианта своего поведения.

Наряду с комбинацией указанных основных методов правового регулирования в рамках муниципального права, регулирующего достаточно автономную сферу общественных отношений, используется три специфических метода правового регулирования:

1) метод рекомендаций органам и должностным лицам местного самоуправления, проявляющийся в том, что в нормах муниципального права, принимаемых на уровне Российской Федерации или ее субъектов, муниципальным органам и должностным лицам рекомендуется тот или иной вариант поведения.

2) метод саморегулирования общественных отношений, проявляющийся в нормах, принятых посредством прямого волеизъявления населения, а также правотворческой деятельности муниципальных органов и должностных лиц.

3) метод трехуровневого регулирования общественных отношений, заключающийся в том, что общественные отношения, входящие в предмет муниципального права регулируются нормами, принятыми органами федерального, регионального и муниципального уровней власти. При этом на федеральном уровне закрепляются общие принципы регулирования местного

---

<sup>1</sup> Васильев В.И. О предмете муниципального права // Журнал Российского права. 2006. № 5. С. 23.

самоуправления, получающие более полное раскрытие на уровне субъектов РФ и подробно детализируемые на уровне муниципальных образований.

С.А. Авакьян<sup>1</sup> выделяет следующие особенности методов, применяемых в регулировании муниципальных отношений:

1. поскольку местное самоуправление четко обозначено в современной России как одна из форм публичной власти, преобладающим здесь становится метод публично-правового регулирования. Это выражается в том, что первоосновой муниципальных отношений становятся нормы, исходящие от государства и воплощающиеся в актах государственно-властного характера двух уровней - Российской Федерации и субъектов РФ.

2. Для муниципально-правового регулирования характерен допуск государством большого объема местного правотворчества. Это можно назвать методом автономии в регулировании муниципальных отношений. Обусловлено наличие данного метода двумя факторами: объективным - в условиях самостоятельности местного самоуправления и его негосударственной природы законодатель должен оставить «нишу» для нормотворчества местного самоуправления; субъективным - обнаружившимся недостаточностью и несовершенством нормативной базы. Развитие муниципальной демократии в большей мере рождает отношения не по вертикали, а по так называемой горизонтали. Этому в значительной степени и способствует нормотворческая деятельность населения, должностных лиц и органов местного самоуправления.

3. В муниципальном праве широко распространен такой метод регулирования, как определение статусов. Прежде всего, это характерно для местного самоуправления в целом: в развитие норм Конституции РФ природа и статус местного самоуправления определены в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в специальных главах о местном самоуправлении конституций,

---

<sup>1</sup> Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2009.

уставов субъектов РФ, в законах о местном самоуправлении субъектов РФ. Как отмечалось ранее определяется в его уставе статус конкретного муниципального образования.

4. Применительно к муниципально-правовому регулированию используется такой же метод, как и в наиболее близком ему конституционном праве, - метод комплексного сочетания материального и процессуального начал. Нет деления на материальное муниципальное право и процессуальное муниципальное право. Разумеется, самостоятельное регулирование вопросов материального права, так же как и процессуального права, допустимо. Зачастую материальные и процессуальные нормы содержатся в одних и тех же источниках муниципального права, применяются в переплетении и взаимосвязи.

5. В муниципальном праве используются все общеизвестные группы нормативных правил - дозволения, предписания, запреты, требования императивные, в реализации которых нет особой свободы выбора, и диспозитивные, когда у субъекта правоотношения есть определенные варианты действий.

6. Установление свойственного этой отрасли вида ответственности - муниципально-правовой ответственности.

## **1.2. Система муниципального права.**

### **Муниципальные правовые нормы**

Муниципальное право как отрасль российского права обладает всеми признаками системности правовых норм.

Под системой права понимают внутреннее строение отрасли права, в которой с учетом регулируемых ею групп общественных отношений, составляющих предмет отрасли права, выделяют комплексы правовых норм,

представляющие соответствующие правовые институты<sup>1</sup>.

В.И. Фадеев определяет систему муниципального права как объединение муниципально-правовых норм в муниципально-правовые институты, расположенные в определенной последовательности в зависимости от их значения и роли в регулировании муниципальных отношений<sup>2</sup>.

С.Г. Соловьев отмечает, что система муниципальной отрасли права – это внутреннее строение, состоящее из юридических норм, объединенных в институты муниципального права, расположенные в определенной последовательности<sup>3</sup>.

Как справедливо заметил Н.С. Бондарь система муниципального права позволяет раскрыть внутреннюю логику муниципально-правового регулирования, указывает на последовательность, очередность закрепления того или иного круга, сферы муниципальных отношений с учетом их значимости и относительной обособленности<sup>4</sup>.

Изучение научной и учебной литературы по муниципальному праву даёт возможность сделать вывод о том, что большинство учёных придерживается точки зрения о необходимости традиционно выделять в муниципальной отрасли права Общую и Особенную часть. Ряд учёных<sup>5</sup> говорят и о Специальной части муниципального права.

---

<sup>1</sup> Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2009.

<sup>2</sup> Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. М.: Проспект, 2013. 336 с.; Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997. С. 33.

<sup>3</sup> Муниципальное право как отрасль Российского права : учебное пособие / С.Г. Соловьев, Е.И. Бычкова. Челябинск: Челябинский юридический институт МВД России, 2010. 141 с.

<sup>4</sup> Муниципальное право Российской Федерации: учебник / под ред. Н.С. Бондаря. М., 2003. С. 23.

<sup>5</sup> Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. 672 с.; Чеботарев Г.Н. Муниципальное право России: учебник. М.: Юрист, 2007. 384 с.

Некоторые авторы<sup>1</sup> предлагают относить к общей части, следующие муниципально-правовые институты:

1. Правовые основы местного самоуправления.
2. Территориальные основы местного самоуправления.
3. Организационные основы местного самоуправления.
4. Финансово-экономические основы местного самоуправления.
5. Гарантии местного самоуправления.
6. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц.

К особенной части отнести правовые институты, объединяющие нормы, регулирующие полномочия органов местного самоуправления и их должностных лиц. К ним, в частности, относятся:

- а) полномочия органов местного самоуправления в сфере социально-экономического развития;
- б) полномочия органов местного самоуправления в сфере социально-культурного развития;
- в) полномочия органов местного самоуправления по обеспечению общественной безопасности и правопорядка.

Другие учёные<sup>2</sup> предлагают к Общей части относить нормы, которые можно объединить в следующие муниципально-правовые институты:

- 1) Правовые основы местного самоуправления.
- 2) Территориальные основы местного самоуправления.
- 3) Организационные основы местного самоуправления представляют совокупность норм, регулирующих реализацию права граждан на местное самоуправление через формы непосредственного народовластия, органы местного самоуправления и иные выборные органы.

---

<sup>1</sup> Чеботарев Г.Н., Черепанов М.А., Шишкин А.А. Муниципальное право Российской Федерации: учебно-методический комплекс / Г.Н. Чеботарев, М.А. Черепанов, А.А. Шишкин. - Тюмень, 2001.

<sup>2</sup> См., например, Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. 672 с.

4) Финансово-экономические основы местного самоуправления. При характеристике финансово-экономических основ местного самоуправления всеми авторами называются такие правовые институты, как институт муниципальной собственности, местный бюджет, муниципальная казна; особое место занимают местные налоги и сборы, внебюджетные фонды.

5) Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц. При характеристике ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц следует различать ответственность органов местного самоуправления перед населением, физическими и юридическими лицами, государством.

б) Гарантии местного самоуправления.

К Особенной части Е.С. Шугрина относит правовые институты, объединяющие нормы, регулирующие полномочия органов местного самоуправления и их должностных лиц. Следует обратить внимание, что на местном уровне могут решаться собственно вопросы местного значения и вопросы государственного значения, переданные или делегированные органам местного самоуправления. Это обстоятельство позволяет ряду авторов выделять два правовых института - «полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного самоуправления» и «государственно-властные полномочия, переданные или делегированные органам местного самоуправления».

В Специальную часть включаются нормы, регулирующие особенности местного самоуправления на определенных территориях. В этом случае под определенными территориями можно понимать:

1) территории с особым правовым статусом (наукограды, закрытые административно-территориальные образования, территории проживания коренных малочисленных народов, приграничные территории и некоторые другие);

2) территории отдельных субъектов Российской Федерации (республик, краев, областей, городов федерального значения, автономий);

3) территории других государств, если в рамках муниципального права рассматривать зарубежный опыт местного самоуправления.

Однако не все учёные являются сторонниками разделения муниципального права на Общую, Особенную и Специальные части.

Так, например, О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев в структуре муниципального права выделяют группы норм, закрепляющие:

- 1) местное самоуправление в системе народовластия;
- 2) территориальные, организационные, финансово-экономические основы местного самоуправления;
- 3) предметы ведения и полномочия местного самоуправления;
- 4) гарантии местного самоуправления;
- 5) ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, контроль за их деятельностью<sup>1</sup>.

С.А. Авакьян<sup>2</sup> в основе системы муниципального права как отрасли права видит его деление на муниципально-правовые институты. Их образуют близкие по объекту и характеру правового регулирования нормы.

*Правовой институт в муниципальном праве* – это совокупность муниципальных правовых норм, регулирующих однородный круг общественных отношений, которые образуют относительно самостоятельную группу<sup>3</sup>.

Система институтов муниципального права носит сложный, недостаточно упорядоченный характер. Сама природа самоуправленческих (муниципальных) отношений свидетельствует о возможности их отнесения не только к институтам муниципального права. В связи с этим представляется обоснованным характеризовать систему муниципального права как объединяющую наиболее близкие институты в своеобразные

---

<sup>1</sup> Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997.

<sup>2</sup> Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2009.

<sup>3</sup> Муниципальное право Российской Федерации под редакцией О.Е. Кутафина, В.И. Фадеева. М.: ТК Велби, Из-во Проспект, 2006. С. 18.

комплексы - группы институтов, а не просто как перечень институтов (они тем более носят во многом "пограничный", взаимопроникающий характер).

К числу таких комплексов муниципальных институтов муниципального права, по мнению С.А. Авакьяна<sup>1</sup> относятся:

1) местное самоуправление как форма народовластия, как важнейшее связующее звено между государством и гражданским обществом. В этот комплекс входят институты, раскрывающие права граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления, раскрывающие основные понятия и термины, такие как местное самоуправление, правовая и территориальная основы, принципы местного самоуправления, вопросы местного значения, полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления;

2) комплекс институтов, устанавливающих экономические основы местного самоуправления, в который входят институты муниципальной собственности и муниципального имущества, местных бюджетов, межмуниципального экономического сотрудничества;

3) комплекс институтов, связанных с вопросами местного значения и полномочиями органов местного самоуправления: по решению вопросов местного значения на уровне муниципальных образований; по организации межмуниципального сотрудничества; по осуществлению органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий;

4) комплекс институтов, регулирующих деятельность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Нормами данного комплекса устанавливается система органов местного самоуправления, определяется статус депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица, устанавливается система муниципально-правовых актов и т.д.;

---

<sup>1</sup> Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2009.

5) система институтов, объединяющих нормы, устанавливающие ответственность органов местного самоуправления, контроль и надзор за их деятельностью. Исходя из субъектов, перед которыми органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность, устанавливается ответственность перед населением муниципального образования, перед государством, перед физическими и юридическими лицами. В этот же комплекс входит институт временного осуществления органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления;

б) комплекс институтов, нормы которых обеспечивают гарантии местного самоуправления. Это институты, определяющие участие и ответственность органов государственной власти федерального уровня и уровня субъекта в области местного самоуправления. К ним можно отнести выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, предоставление субвенций местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, право на судебную защиту и запрет на ограничение прав местного самоуправления.

### Муниципальные правовые нормы

Норма права является первичным элементом системы той или иной отрасли права.

В теории государства и права под нормой права понимается общеобязательное формально-определенное правило поведения, установленное и обеспеченное обществом и государством, закрепленное и опубликованное в официальных актах, направленное на регулирование общественных отношений путем определения прав и обязанностей их участников<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Теория государства и права: учебник / под ред. С.С. Алексеева. М.: Норма, 2005.

Исходя из данного понятия, можно определить *муниципальные правовые нормы как общеобязательные, формально-определенные правила поведения, установленные и обеспеченные обществом, государственными и муниципальными органами, закрепленные и опубликованные в официальных актах, направленные на регулирование общественных отношений в сфере местного самоуправления путем определения прав и обязанностей их участников*<sup>1</sup>.

Итак, в своей совокупности нормы муниципального права, объединённые в муниципальные правовые институты, формируют её отрасль.

*Признаки муниципальных правовых норм:*

1. Муниципальные правовые нормы устанавливаются компетентными субъектами правотворчества, т.е. населением муниципального образования, государственными органами и должностными лицами, органами и должностными лицами местного самоуправления.

2. Обязательность содержащихся в норме права предписаний для всех субъектов муниципальных правоотношений.

Так в Уставе<sup>2</sup> города Оренбурга закрепляется: «Муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления города Оренбурга в пределах своей компетенции, обязательны для исполнения всеми расположенными на территории города Оренбурга предприятиями, учреждениями, организациями независимо от их организационно-правовых форм, а также органами местного самоуправления, должностными лицами местного самоуправления и гражданами».

3. Муниципальные правовые нормы являются формально определенными, т.е. правовому содержанию придается официальная форма выражения субъектами муниципального правотворчества.

---

<sup>1</sup> Муниципальное право как отрасль Российского права : учебное пособие / С.Г. Соловьев, Е.И. Бычкова. Челябинск: Челябинский юридический институт МВД России, 2010. 141 с.

<sup>2</sup> Устав города Оренбурга. URL: <http://mo-orenburg.orb.ru>.

Формальная определенность муниципальной правовой нормы подчеркивает её нормативность.

Адаптировав к муниципальной правовой реальности слова С.С. Алексеева «содержание права создается обществом, форма права – государством»<sup>1</sup> можно сказать, что содержание муниципальных правовых норм создается населением муниципального образования, а форма – органами и должностными лицами местного самоуправления, которым население делегировало свои полномочия.

4. Гарантированность муниципальных правовых норм, их обеспеченность принудительной силой полномочными органами и должностными лицами.

Относительно данного признака необходимо пояснить следующее. Специфика гарантированности муниципальных правовых норм заключается в том, что обеспечение их принудительной силой осуществляется как муниципальными органами и должностными лицами, наделенными властными полномочиями, так и органами власти государственными, поскольку каждое муниципальное образование, обладая определенной самостоятельностью всё же включено во все процессы, происходящие в государстве и не является изолированной от государственно-властных решений.

5. Направленность нормативного регулирования на правоотношения, возникающие по поводу осуществления местного самоуправления.

Данный признак можно назвать специальным признаком и по сути определяющим назначение муниципальной правовой нормы и формирует критерий, по которому ту или иную норму права можно отнести к муниципальной.

#### *Виды муниципальных правовых норм.*

Основания для классификации муниципальных правовых норм могут быть различными.

---

<sup>1</sup> Теория государства и права: учебник / под ред. С.С. Алексеева. М.: Норма, 2005.

В зависимости от социального назначения и роли в системе муниципального права нормы делятся на:

1) учредительные (нормы-принципы). Учредительную природу, например, имеет Устав муниципального образования;

2) регулятивные (нормы – правила поведения), т.е. нормы, которые устанавливают права и обязанности участников муниципальных правоотношений;

3) охранительные (нормы – стражи порядка). К ним относятся нормы государственного и муниципального воздействия, применяемые в случае правонарушения, совершенного участником муниципальных правоотношений;

4) обеспечительные (нормы-гарантии). К таким нормам можно отнести, например ст. 12 Конституции Российской Федерации, где установлено, что в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление;

5) декларативные (нормы-объявления). К нормам данного порядка относятся провозглашающие цели, принципы, задачи местного самоуправления.

6) дефинитивные (нормы-определения) – это такие муниципальные правовые нормы, которые дают определение муниципально-правовым понятиям. Например, ст. 2 «Основные термины и понятия» Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup>;

7) коллизионные (нормы-арбитры), устанавливают процедуру выбора и применения конкретных муниципальных правовых норм из нескольких в случае их коллизии;

8) оперативные (нормы-инструменты) – это такие нормы, которые устанавливают дату вступления муниципального правового акта в законную силу, дату прекращения его действия и т.п.

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.

В зависимости от характера содержащихся в муниципальных правовых нормах правил поведения деление производится на следующие виды:

1) обязывающие – устанавливают обязанности участников муниципальных правоотношений, заключающиеся в совершении определенных юридически значимых действий;

2) запрещающие – устанавливают обязанность субъекта муниципальных правоотношений воздержаться от совершения запрещенных действий;

3) управомочивающие – предоставляют участникам муниципальных правоотношений права на совершение определенных юридически значимых действий.

По методу правового регулирования муниципальные правовые нормы делятся следующим образом:

1) императивные – имеющие сугубо строгий, властно-категоричный характер, не допускающий отклонений в регулируемом поведении<sup>1</sup>;

2) диспозитивные – позволяющие участникам муниципальных правовых отношений самим договориться по вопросам объема, процесса реализации субъективных прав и обязанностей или использовать в определенных случаях резервное правило. Они действуют, пока участники общественных отношений не установили для себя в рамках определенных взаимосвязей иные правила поведения.

В зависимости от сферы или объема регулирующего действия муниципальные правовые нормы подразделяются:

1) общие муниципальные юридические нормы (регулируют широкий спектр муниципальных общественных отношений);

2) детализирующие муниципальные юридические нормы (регулируют соответствующий вид муниципальных общественных отношений, содержат более детализированные предписания по сравнению с общими

---

<sup>1</sup> Теория государства и права: учебник / под ред. С.С. Алексеева. М.: Норма, 2005.

муниципальными юридическими нормами, так как полнее учитывают особенности конкретных разновидностей муниципальных общественных отношений);

3) исключаящие муниципальные юридические нормы (делают изъятия из общих и детализирующих муниципальных юридических норм).

*В зависимости от содержания* муниципальные правовые нормы подразделяются:

1) материальные, которые служат мерой юридических прав и обязанностей их участников;

2) процессуальные – определяют порядок деятельности участников муниципальных правоотношений, связанной с реализацией материальных муниципальных правовых норм.

Муниципальные правовые акты можно различать и в зависимости от территориальных пределов их действия :

1) локальные, т.е. те, которые действуют лишь в пределах конкретного муниципального образования;

2) территориальные – нормы, имеющие юридическое значение для муниципальных образований в пределах субъекта Российской Федерации;

3) экстерриториальные – действующие на территории всех муниципальных образований, расположенных в территориальных пределах Российской Федерации (например, Федеральный закон № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Кроме того, муниципальные правовые нормы могут классифицироваться в зависимости от субъектов, установивших муниципально-правовое предписание: население (муниципального образования и субъекта РФ), государственные органы и должностные лица Российской Федерации, а также субъектов Российской Федерации, органы и должностные лица местного самоуправления и т.д.

### 1.3. Муниципальные правоотношения

Муниципальное право регулирует общественные отношения, возникающие в процессе осуществления местного самоуправления, в результате чего они приобретают муниципальную правовую форму, т. е. становятся муниципальными правовыми отношениями.

Право выступает мощным организующим фактором, вносит особую определенность и устойчивость в сферу муниципальных отношений и жизнь местного сообщества.

Категория «правоотношение» позволяет уяснить, каким образом право воздействует на поведение людей. В рамках правоотношений жизнедеятельность общества приобретает цивилизованный, стабильный и предсказуемый характер<sup>1</sup>.

*Муниципальные правоотношения – это общественная связь, урегулированная нормами права, возникающая в связи с осуществлением местного самоуправления, участники которой обладают субъективными правами и юридическими обязанностями, обеспеченными государством, органами и должностными лицами местного самоуправления.*

Муниципальные правоотношения имеют в своей структуре такие элементы как:

- 1) субъект;
- 2) объект;
- 3) содержание правоотношения.

Субъектами муниципальных правоотношений весьма разнообразны<sup>2</sup>:

- 1) индивидуальные субъекты:
  - а) общие, например, граждане;

---

<sup>1</sup> Теория государства и права: учебник / под ред. С.С. Алексеева. М.: Норма, 2005.

<sup>2</sup> Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России: учебник. М.: Юристъ, 2005. 384 с.

б) специальные, например избиратели, депутаты представительного органа местного самоуправления;

2) коллективные субъекты (например, органы местного самоуправления);

3) политико-территориальные образования (например, муниципальные образования, субъекты Российской Федерации);

4) социальные общности (например, население муниципального образования).

Объектом правоотношений выступают материальные или не материальные блага, то по поводу чего возникает взаимодействие между участниками (субъектами) правоотношений.

Объектами муниципальных правоотношений могут быть:

1) муниципальное имущество;

2) местные налоги, налогообложение;

3) муниципальные правовые акты;

4) средства местного бюджета;

5) территории муниципальных образований (в том числе муниципальные автомобильные дороги и иные транспортные инженерные сооружения);

б) другие объекты.

Заметим, что в силу специфики отрасли муниципального права, муниципальное образование выступает в структуре правоотношений и как субъект и как объект муниципальных правоотношений.

Содержание муниципальных правоотношений – это конкретные права и обязанности участников (субъектов) правоотношений, возникающие по поводу осуществления местного самоуправления и конкретно при решении вопросов местного значения.

Виды муниципальных правоотношений могут быть разнообразны, что определяется и широким кругом субъектов и объектов данных

правоотношений и, уровнями нормативного регулирования таких отношений.

Так, в зависимости от уровня нормативного регулирования муниципальные правоотношения могут быть урегулированы:

- 1) нормами нормативных актов Российской Федерации;
- 2) нормами нормативных актов субъектов Российской Федерации;
- 3) нормами нормативных актов муниципальных образований.

При этом, имея в виду многообразие вопросов местного значения и их различную социальную значимость нормативное регулирование того или иного вопроса может осуществляться как комплексом из трёх перечисленных уровней нормативного регулирования, так и лишь одним из них.

#### **1.4. Источники муниципального права**

Понятие «источник права» существует много веков. Столетиями его толкуют и применяют правоведы всех стран. Если исходить из общераспространенного значения термина «источник», то в сфере права под ним нужно понимать силу, создающую право. Такой силой, прежде всего, является власть государства, которая реагирует на потребности общества, развитие общественных отношений и принимает соответствующие правовые решения. Наряду с этим источником права следует также признать форму выражения государственной воли, форму, в которой содержится правовое решение государства. С помощью формы право обретает свои неотъемлемые черты и признаки: общеобязательность, общеизвестность и т. д. Это понятие источника имеет значение емкости, в которую заключены юридические нормы<sup>1</sup>.

В теории права выделяют четыре источника права: нормативный правовой акт, судебный прецедент, правовой обычай и договор.

---

<sup>1</sup> Теория государства и права: учебник / под ред. С.С. Алексеева. М.: Норма, 2005.

При этом, все источники права могут быть классифицированы на две группы:

- 1) нормативно-правовые акты (законы, указы, постановления);
- 2) иные источники права ненормативного характера (правовые обычаи, судебные прецеденты и решения).

В российской правовой действительности наиболее распространённым источником права является нормативный правовой акт. Однако при регулировании вопросов осуществления местного самоуправления часто используются правовые акты, не носящие нормативного характера, которые не могут выступать в качестве источников права.

*Источники муниципального права – это исходящие от государственных или муниципальных органов и должностных лиц либо официально признаваемые им формы выражения и закрепления норм муниципального права, придания им общеобязательного характера<sup>1</sup>.*

Система источников муниципального права может быть представлена следующим образом:

1. Международные источники (ратифицированные Российской Федерацией международные правовые акты, договоры и соглашения). Например, Европейская хартия местного самоуправления<sup>2</sup>, которая установила важнейшие принципы местного самоуправления, местной демократии.

Конституция Российской Федерации признает составной частью своей правовой системы общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации. При этом, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

---

<sup>1</sup> Муниципальное право как отрасль Российского права : учебное пособие / С.Г. Соловьев, Е.И. Бычкова. Челябинск: Челябинский юридический институт МВД России, 2010. 141 с.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 15. Ст. 1695.

2. Федеральные источники: Конституция Российской Федерацией, федеральные конституционные законы, федеральные законы, Указы Президента Российской Федерацией, Постановления Правительства Российской Федерацией др.

Как справедливо отметил С.А. Авакьян, в отличие от практики, сложившейся в большинстве современных зарубежных федеративных государств, где проблемы местного самоуправления являются предметом ведения субъектов РФ, в России в соответствии с п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ «установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления» отнесено к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Это позволяет ряду ученых сделать вывод о том, что в Российской Федерации местное самоуправление, являясь одной из основ конституционного строя, может выступать в роли базы также и федеративных отношений<sup>1</sup>.

3. Территориальные источники, т.е. источники муниципального права, создаваемые субъектами Российской Федерации. К ним относятся Конституции, уставы субъектов Российской Федерации, нормативные акты представительных и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, нормативные договоры субъектов Российской Федерации.

4. Локальные источники или источники муниципального права на уровне муниципальных образований:

- 1) уставы муниципальных образований;
- 2) нормативные правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан);
- 3) нормативные акты представительных, исполнительных и иных органов местного самоуправления и др.);
- 4) нормативные акты должностных лиц местного самоуправления (главы муниципального образования, главы местной администрации).

---

<sup>1</sup> Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2009.

Наличие последнего уровня источников права объективно обусловлено потребностью регулировать ряд муниципальных правоотношений нормами местного права, поскольку государство не берёт на себя обязанность регулировать наиболее узкий – муниципальный круг общественных отношений, подчёркивая тем самым самостоятельность местных сообществ в решении вопросов местного значения. Это позволяет в процессе муниципального правотворчества учитывать национальные, исторические традиции и иные особенности конкретного муниципального образования.

Необходимо иметь в виду, что некоторые ученые к источникам муниципального права относят местные традиции и обычаи. Однако это утверждение является спорным. Источниками они могут быть только по смыслу силы создающей право, поскольку юридическое значение обретают уже облеченными в норму права.

Кроме того, к источникам муниципального права некоторые относят и судебные прецеденты, например решения Конституционного Суда Российской Федерации, решения Конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации по вопросам осуществления местного самоуправления. Такова позиция Н.С. Бондаря<sup>1</sup>, который отмечает, что «особенности правовой природы и юридической силы постановления Конституционного Суда определяются не тем, обладает ли он правотворческими полномочиями, а спецификой его собственных конституционно-контрольных полномочий. Правовые позиции Конституционного Суда имеют обязательный характер... нередко обладают нормативностью и, соответственно, эти положения могут признаваться источниками права».

## **1.5. Место муниципальной отрасли права в системе отраслей российского права**

---

<sup>1</sup> Муниципальное право Российской Федерации: учебник / под ред. Н.С. Бондаря. М., 2003. С. 33.

При определении места муниципального права в системе отраслей российского права необходимо учитывать комплексный характер отрасли муниципального права, а значит её тесную и непосредственную связь с целым рядом других отраслей права.

Свое начало отрасль муниципального права берёт из конституционного права. С признанием местного самоуправления формой осуществления народовластия и признаком демократичности государства, а также с формированием специальной законодательной базы, стало возможным выделение муниципального права в отдельную отрасль права.

Тем не менее, учитывая многогранность вопросов, которые призвано регулировать муниципальное право неизбежно переплетение его норм с нормами права иных отраслей российского права.

Муниципальное право включает в себя нормы из таких отраслей права как:

- конституционное право, которое определяет основные начала и принципы организации местного самоуправления, гарантии и формы осуществления местного самоуправления;
- административное право, которое, в частности, регулирует вопросы прохождения муниципальной службы;
- гражданское право, определяющее правовой статус муниципального образования, органов местного самоуправления как участников гражданско-правовых отношений, которые осуществляют права собственника по отношению к муниципальному имуществу;
- финансовое право, в вопросах формирования, утверждения и исполнения местного бюджета;
- земельное право, регулирующее порядок и формы контроля по использованию земель муниципального образования, определяющее подходы к использованию, отчуждению, сдаче в аренду и охране земель на территории

муниципального образования, как основы жизни и деятельности населения, проживающего на соответствующей территории;

- налоговое право по вопросам установления местных налогов и сборов.

## **Глава 2.**

### **Муниципальное право как наука и учебная дисциплина**

#### **2.1. Наука муниципального права: понятие, предмет, метод и источники**

Термин «муниципальное право» традиционно используется в трёх значениях: как отрасль права, как наука и учебная дисциплина.

*Муниципальное право как наука* – это совокупность (система) знаний, теорий и идей, представлений о правовом регулировании организации и функционирования местного самоуправления.

Муниципальное право как наука – более широкое понятие, чем муниципальное право как отрасль права. Наука муниципального права помимо общепризнанных норм рассматривает дискуссионные положения, выдвигает новые концепции и гипотезы. В рамках научных исследований помимо действующих в Российской Федерации в настоящее время институтов местного самоуправления ученые изучают практику правового регулирования организации и деятельности местной власти на предыдущих этапах развития российской государственности, а также обращаются к зарубежному опыту в данной сфере. Муниципальное право как научная дисциплина является составной частью юридической науки<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Муниципальное право: конспект лекций / Е.С. Чаннов. М.: Изд-во Юрайт; Юрайт-Издат, 2011. 192 с.

*Предметом* исследования науки муниципального права является то на что направлены научные исследования, т.е. активно развивающаяся отрасль российского права – муниципальное право.

А.Н. Кокотов и А.С. Саломаткин к предмету науки муниципального права относят местное самоуправление как общественный, но прежде всего политико-правовой институт в его статике и динамике, в его внешних отношениях с иными институтами общества и в первую очередь с государством<sup>1</sup>.

*Объектом* науки муниципального права являются общественные отношения, складывающиеся в сфере местного самоуправления.

Л.Н. Пешин<sup>2</sup> определяет, что предметом науки муниципального права является муниципальное право, как категория, имеющая наиболее широкое, предельно общее значение, заключающая в себе всю совокупность объектов науки, муниципально-правовую действительность. В отличие от предмета объект науки - это явление или процесс, подвергаемый изучению в процессе исследования предмета науки. Объектом науки муниципального права является муниципальное право, как отрасль права. Объект науки муниципального права подразделяется на отдельные объекты изучения, к наиболее важным из которых относятся муниципальное образование, население муниципального образования, органы и должностные лица местного самоуправления, граждане - жители муниципальных образований.

В муниципально-правовой науке используется широкий спектр *методов* научного познания<sup>3</sup>.

*Методы* науки муниципального права – это совокупность приемов и способов, с помощью которых изучаются муниципально-правовые явления.

---

<sup>1</sup> Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России: учебник. М.: Юристъ, 2005. 384 с.

<sup>2</sup> Пешин Н.Л. Наука муниципального права // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 9.

<sup>3</sup> Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2009.

К методам науки муниципального права относятся общенаучные, специальные и частно-научные методы, такие как: диалектический, аксиологический, исторический, статистический, социальный, сравнительно-правовой, системного анализа, формально-логический, правового эксперимента и др.

Как справедливо отметил Жюль Анри Пуанкаре «Наука не сводится к сумме фактов, как здание не сводится к груде камней». Наука муниципального права имеет свою *систему*, которая соответствует системе отрасли муниципального права и представляет собой упорядоченную совокупность относительно самостоятельных комплексов теоретических положений и взаимную связь между ними.

*Основные функции науки муниципального права:*

- 1) гносеологическая (познавательная);
- 2) прогностическая;
- 3) практическая;
- 4) коммуникативная.

Некоторые авторы выделяют также идеологическую функцию науки муниципального права.

Выполняя указанные функции, на основе изучения практики реализации муниципальных правовых норм, исторического и зарубежного опыта организации местного самоуправления, наука муниципального права осуществляет теоретическое прогнозирование, подготовку рекомендаций по совершенствованию нормативно-правовой базы и правоприменительной деятельности.

*Источники науки муниципального права являются:*

1. Нормативные правовые акты, составляющие систему источников муниципального права как отрасли права.
2. Муниципальная практика.
3. Научные мысли, теории, концепции, труды российских и зарубежных учёных.

#### 4. Исторический и зарубежный опыт муниципальной деятельности.

Многие вопросы, связанные с проблемами муниципального права, организации местного самоуправления были исследованы в фундаментальных трудах учёных А.И. Васильчикова, Б.Б. Веселовского, А.Д. Градовского, Н.М. Коркунова, Н.И. Лазаревского, В.Н. Лешкова, Б.Н. Чичерина и др.

Значительный вклад в развитие науки муниципального права в современный период внесли такие учёные как: С.А. Авакьян, Н.С. Бондарь, В.И. Васильев, И.В. Выдрин, А.Н. Кокотов, О.Е. Кутафин, Л.А. Нудненко, Н.Л. Пешин, Н.В. Постовой, А.С. Прудников, В.Н. Руденко, А.С. Саломаткин, А.А. Сергеев, С.Г. Соловьев, А.А. Уваров, В.И. Фадеев, Г.Н. Чеботарев, Е.С. Шугрина и другие.

*Задачами* науки муниципального права являются исследование муниципальных правовых норм и институтов, формирование единых подходов среди ученых в изучении муниципальных правовых явлений, создание непротиворечивой нормативной базы по вопросам осуществления местного самоуправления, совершенствование понятийного аппарата, а также исследование положительного опыта организации местного самоуправления на том или ином этапе истории нашего государства.

Сегодня местное самоуправление – неотъемлемая часть гражданского общества и современные учёные продолжают исследовать природу местного самоуправления, его место в системе публичной власти. Кроме того объектами исследований учёных являются правовые, территориальные, финансово-экономические, организационные основы местного самоуправления.

Одной из основных задач науки муниципального права на современном этапе является собирание воедино всего, что способствует непрерывности

развития и правового оформления местного самоуправления, его прогрессивному движению на идеалах демократии, гуманизма и свободы<sup>1</sup>.

Таким образом, *наука муниципального права Российской Федерации* – это совокупность знаний о муниципальном праве как отрасли права, о системе его источников, об особенностях и закономерностях воздействия муниципально-правовых норм на общественные отношения, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся на уровне местного самоуправления, о совокупности его норм, концепций, теорий и воззрений, возникающих в обществе и направленных на муниципально-правовые явления и процессы<sup>2</sup>.

## 2.2. Муниципальное право как учебная дисциплина

Изучение муниципального права в учебных заведениях нашей страны осуществляется по многим образовательным программам юридическим специальностям. На сегодняшний день это такие специальности как «Юриспруденция», «Правовое обеспечение национальной безопасности», «Правоохранительная деятельность» и др.

В отличие от науки, задачей учебной дисциплины является вовсе не поиск новых знаний, формирование теорий, концепций, их систематизация, а изучение и распространение уже имеющихся знаний о муниципальном праве как отрасли и науке.

Тем не менее, учебная дисциплина муниципального права формируется на основе знаний о муниципальном праве из науки, и современное состояние учебной дисциплины напрямую зависит от состояния отрасли муниципального права и степени её научного исследования.

Муниципальное право изучается, как правило, после освоения конституционного права России, конституционного права зарубежных стран,

---

<sup>1</sup> Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2009.

<sup>2</sup> Пешин Н.Л. Наука муниципального права // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 9.

теории государства и права, а также параллельно с такими учебными дисциплинами как административное, уголовное, гражданское право.

Систему учебной дисциплины «Муниципальное право» можно проследить исходя из содержания предлагаемого Вам учебного пособия.

Задачи учебного курса состоят в изучении правовых, территориальных, экономических основ местного самоуправления, организационно-правовых форм его осуществления, функций и полномочий органов местного самоуправления, ответственности в местном самоуправлении, его гарантий и защиты интересов. Особо выделяются задачи изучения форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления<sup>1</sup>.

К целевым установкам учебного курса муниципального права относятся следующие проблемы:

освоение знаний о природе и роли местного самоуправления в современном государственном строительстве Российской Федерации;

изучение нормативных правовых актов, являющихся источниками муниципального права;

усвоение теории муниципального права на опыте России и других государств;

создание четких представлений об организации местного самоуправления, деятельности органов местного самоуправления, а также депутатов и должностных лиц в системе местного самоуправления.

## **Глава 3.**

### **Понятие, принципы и природа местного самоуправления**

#### **3.1. Понятие и сущность местного самоуправления**

---

<sup>1</sup> Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2009.

В демократическом государстве организация и осуществление власти базируются на принципе разделения властей, который сочетается с принципом местного самоуправления. Этот принцип обеспечивает такую децентрализацию системы управления в Российской Федерации, которая делает данную систему наиболее пригодной к обеспечению интересов населения на местах с учетом исторических и иных местных традиций<sup>1</sup>.

Конституция Российской Федерации 1993 г. закрепляет местное самоуправление в качестве основы конституционного строя и формы народовластия. Сегодня местное самоуправление является неотъемлемым атрибутом демократии и правового государства, правом населения на самостоятельное решение вопросов местного значения.

Н.С. Бондарь<sup>2</sup> отмечает, что сущность местного самоуправления обуславливает его трех аспектное конституционное значение:

1) оно является важнейшим институтом гражданского общества в Российской Федерации и в этом качестве - одной из основ конституционного строя;

2) это форма (сегмент) народовластия, неотъемлемая органическая часть политической системы;

3) местное самоуправление можно признать институтом правового положения личности. Этим обусловлены богатство нормативно-правового содержания и сложный, многоструктурный характер институтов местного самоуправления в их конституционном и текущем законодательном оформлении.

*Местное самоуправление как основа конституционного строя.*

Основы конституционного строя – это система исходных конституционных принципов, формирующих модель общества, государства, их взаимодействия друг с другом.

---

<sup>1</sup> Конституционное право России: учебник / О.Е. Кутафин, Е.И. Козлова. М.: Юрист, 2001.

<sup>2</sup> Муниципальное право Российской Федерации: учебник / под ред. Н.С. Бондаря. М., 2003. С. 145.

Закрепление принципа местного самоуправления в законодательстве стран является одним из условий Европейской Хартии местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 г.), которая была ратифицирована Россией в 1998 г.

Европейская Хартия определяет местное самоуправление в качестве основы любого демократического государства, закрепляет основные принципы организации местной власти, а также устанавливает государственные гарантии осуществления местного самоуправления.

Анализ положений Европейской Хартии позволяет сделать вывод о том, что особое значение международное сообщество уделяет самостоятельности органов местной власти в определении своей внутренней организационной структуры и осуществлении полномочий в пределах своей компетенции. Согласно Европейской Хартии статус местных органов должен обеспечивать свободное осуществление полномочий, при этом материальные и финансовые средства должны быть соразмерны полномочиям органов местной власти.

Основные принципы Европейской Хартии местного самоуправления нашли свое законодательное отражение в Конституции РФ.

Российская Федерация признаёт и гарантирует местное самоуправление, о чём прямо говорится в Конституции РФ 1993 г., в частности, в ст. 3 говорится: «Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления». В ст. 12 закрепляется: «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти».

В развитие положений Конституции РФ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установил, что местное

самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации.

Согласно ч. 2 ст. 1 указанного федерального закона, местное самоуправление в Российской Федерации – это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Таким образом, можно выделить основные *признаки* местного самоуправления в Российской Федерации:

- 1) признается формой осуществления народом своей власти;
- 2) не смотря на то, что Конституция РФ провозглашает самостоятельность местного самоуправления, в решении вопросов местного значения, реализация местного самоуправления осуществляется только в пределах, установленных законодательством РФ и субъектов РФ;
- 3) вопросы местного значения решаются населением под свою ответственность;
- 4) формами участия в решения вопросов местного значения населением являются как непосредственное, так и (или) через органы местного самоуправления;
- 5) осуществляется исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Признание местного самоуправления в качестве одной из основ конституционного строя предполагает установление децентрализованной системы управления, иных (нежели в условиях централизации и концентрации власти) основ взаимоотношений федеральных органов

государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления<sup>1</sup>.

*Местное самоуправление как форма народовластия.*

Термин «демократия» в дословном переводе с древнегреческого языка означает «народовластие», или «власть народа». В этом смысле важнейшим признаком демократии является признание народа носителем, источником власти.

Одно из самых точных и полных определений демократии дал немецкий философ и публицист Артур Мюллер ван ден Брук. Оно таково: «...демократия есть соучастие народа в своей собственной судьбе». Именно эта формула, быть может, точнее всего определяет дух демократии, который не сводится (ни исторически, ни теоретически) ни к организации референдумов, ни к парламентаризму, ни к системе выборов<sup>2</sup>.

Конституция Российской Федерации провозгласила Россию демократическим государством и закрепила местное самоуправление в ст. 3 как форму народовластия.

В Российской Федерации народ осуществляет свою власть:

- 1) непосредственно;
- 2) через органы государственной власти;
- 3) через органы местного самоуправления.

Учитывая, что местное самоуправление не может иметь государственной природы, быть частью государственной власти, оно является частью власти муниципальной. Организуется и функционирует местное самоуправление как власть народа, который является источником, в том числе и государственной власти.

---

<sup>1</sup> Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. М.: ТК Велби. Изд-во Проспект, 2006. С. 90.

<sup>2</sup> Комарова В.В. Демократия – конституционный императив // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 22. С. 2-5.

Государство фактически признает наличие в качестве самостоятельно уровня власти народную власть, осуществляемую по средствам местного самоуправления.

Разделяя власть в государстве по вертикали, мы обнаруживаем два её уровня – государственный и муниципальный.

Следует констатировать, пишет Е.С. Шугрина, что муниципальная власть это система властеотношений, реализующая функции местного самоуправления, основанная на аппарате принуждения. Муниципальная власть является разновидностью не только социальной, но и публичной власти (власти над обществом), действует в пределах муниципального образования, реализуется от имени местного сообщества органами местного самоуправления и основана на нормах права. Муниципальная власть может быть определена как форма общественных отношений, в которых согласно нормам местного сообщества деятельность одних субъектов, воздействуя на деятельность других субъектов, изменяет или стабилизирует ее в соответствии со своими целями в рамках общегосударственной политики<sup>1</sup>.

### **3.2. Система принципов местного самоуправления**

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

«Под принципами местного самоуправления понимаются исходные идеи, коренные начала, выражающие главное и решающее в организации и деятельности населения, формируемых им органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. 672 с.

<sup>2</sup> Муниципальное право Российской Федерации / Ю.А. Дмитриев, В.В. Комарова, В.В. Пылин; под общ. ред. Ю.А. Дмитриева. Ростов н/Д.: Феникс, 2007. 685 с.

Законодательство и анализ трудов российских учёных в области муниципального права позволяют выделить следующие основные принципы организации местного самоуправления:

1. Самостоятельность местного самоуправления, населения муниципального образования в решении вопросов местного значения.

Конституция РФ устанавливает, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное:

- решение населением вопросов местного значения;
- управление муниципальной собственностью, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью;
- формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов;
- осуществление охраны общественного порядка, а также решение иных вопросов местного значения.

Свое социальное предназначение местное самоуправление может оправдать, лишь эффективно управляя муниципальным имуществом, формируя и рационально используя местные финансы. Государство признает за местным самоуправлением право самостоятельно решать все эти вопросы. Поэтому население муниципального образования, осуществляя местное самоуправление, принимает на себя ответственность за эффективность управления муниципальным имуществом и местными финансовыми ресурсами<sup>1</sup>.

2. Организация местного самоуправления исходя из интересов населения.

Данный принцип вытекает из самого назначения местного самоуправления, которое призвано действовать для населения, в его интересах и от его имени.

---

<sup>1</sup> Основы государства и права: учебное пособие / под ред. О.Е. Кутафина. М.: Юристъ, 2000. 416 с.

Учет интересов населения наиболее ярко проявляется в территориальной организации местного самоуправления. Так, например, ФЗ № 131 закрепляет, что границы сельского поселения, в состав которого входят два и более населенных пункта, как правило, устанавливаются с учетом пешеходной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав, а границы муниципального района - с учетом транспортной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений, входящих в его состав.

В интересах населения происходит и изменение границ, преобразование, упразднение муниципальных образований, которое возможно лишь при согласии населения заинтересованных муниципальных образований. Так, Конституция РФ закрепляет «Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий».

Кроме того, принцип учёта интересов населения проявляется и в организационной основе местного самоуправления, например, при реализации гражданами форм непосредственного осуществления местного самоуправления и участия в его осуществлении и при формировании органов местного самоуправления. Так, население муниципального образования может принять непосредственное участие в разработке проекта Устава муниципального образования по средствам участия в публичных слушаниях или реализации правотворческой инициативы граждан.

3. Организационное обособление местного самоуправления от государственной власти.

Данный принцип первоначально находит своё выражение в тексте Конституции РФ 1993 г., где в т. 12 закрепляется: «Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти».

Некоторые учёные называют совокупность данных характеристик принципом независимости, однако, как представляется это не совсем верно. Независимость предполагает полное отсутствие подчинённости, чего нет у местного самоуправления в России в отношениях с центральными органами государственной власти. Свидетельством тому являются некоторые положения ФЗ № 131, в частности ст. 5. «Полномочия федеральных органов государственной власти в области местного самоуправления», ст. 6. «Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления». Так же федеральным законодательством устанавливается, что органы государственной власти осуществляют контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

4. Многообразие организационных и территориальных форм местного самоуправления.

Ст. 131 Конституции РФ устанавливает, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях.

Ст. 10 ФЗ № 131 расширяет перечень муниципальных образований установленных Конституцией РФ и закрепляет, что местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения.

В городских округах в соответствии с законами субъекта Российской Федерации местное самоуправление может осуществляться также на территориях внутригородских районов.

С.А. Авакьян пишет: «Сквозное перечисление в Законе административно-территориальных единиц и населенных пунктов не позволило представить, каким - с точки зрения одноуровневости или многоуровневости - должно быть местное самоуправление в России. По

смыслу Закона оно могло доходить от одного до трех уровней: первый уровень - отдельный населенный пункт (город, поселок, село); второй уровень - несколько населенных пунктов в различных сочетаниях (город и сельские населенные пункты, несколько сельских населенных пунктов, т.е. сельский округ, несколько городов); третий уровень - район, включающий в себя муниципальное образование как первого, так и второго уровней»<sup>1</sup>.

Принцип многообразия организационных форм местного самоуправления проявляется в собственно формах непосредственной демократии (на сегодняшний день ФЗ № 131 закрепляет 12 таких форм) и структуре органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

Многообразие организационных форм местного самоуправления в структуре органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления проявляется в частности в законодательном закреплении структуры органов местного самоуправления, которая представлена следующими элементами:

- представительный орган муниципального образования,
- глава муниципального образования,
- местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования),
- контрольно-счетный орган муниципального образования,
- иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления.

Законодатель закрепил много вариаций порядка формирования органов местного самоуправления и назначения должностных лиц местного самоуправления, а так же оставил за муниципальными образованиями право самостоятельного определения наименований органов и должностных лиц местного самоуправления.

---

<sup>1</sup> Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2009.

Так, в ст. 34 ФЗ № 131 устанавливается, что наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) устанавливаются законом субъекта Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций.

В ст. 37 ФЗ № 131 закрепила различные варианты структуры местной администрации и порядка замещения должности главы местной администрации – 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.

#### 5. Гласность деятельности местного самоуправления.

Как справедливо отметил А.А. Уваров, местное самоуправление как форма публичной власти должна нести на себе особые, обеспечивающие социальную интеграцию населения муниципальных образований признаки. Эта власть должна быть максимально адаптирована к местным условиям, специфическим потребностям и интересам населения, а ее функционирование должно адекватно отражать и реализовывать эти потребности и интересы<sup>1</sup>. Это во многом может быть достигнуто при условии информационной открытости местного самоуправления. Более того, информационная открытость – ведущий принцип организации и деятельности местного самоуправления<sup>2</sup>.

Право на информацию и обладание ею – одно из гарантий реальной связи населения и местного самоуправления, участия граждан в

---

<sup>1</sup> Уваров А. А. Правовые возможности социальной интеграции населения муниципальных образований // Государственная власть и местное самоуправление. 2003. № 5. С. 35.

<sup>2</sup> Гришаева Ю.И. Информационная открытость как принцип организации и деятельности местного самоуправления в России // Вестник Челябинского государственного университета. 2007. № 12 (90). С. 43-49.

муниципальной жизни, т.е. в этом плане право на информацию является одной из предпосылок возможного осуществления права граждан на местное самоуправление<sup>1</sup>.

С помощью гласности обеспечивается демократизм управленческой деятельности, ее подконтрольность обществу, а также возможность граждан влиять на выработку решений, затрагивающих их интересы, права и свободы<sup>2</sup>.

Наиболее ярко принцип гласности проявляется в формах непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении.

6. Законность в осуществлении местного самоуправления и соблюдение прав и свобод человека и гражданина.

Принцип законности имеет место быть в деятельности органов и должностных лиц по всей вертикали власти.

Законность в осуществлении местного самоуправления проявляется в требовании организации и деятельности местного самоуправления на основе и в рамках закона. Соблюдение законности обеспечивается органами прокуратуры, органами внутренних дел, Следственным комитетом РФ, а также судом.

Соблюдение прав и свобод человека и гражданина исходит из того, что в Конституции РФ они признаются высшей ценностью.

7. Гарантированность местного самоуправления государством.

Гарантированность местного самоуправления подтверждается следующими положениями российского законодательства о местном самоуправлении:

- в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление;

---

<sup>1</sup> Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2009.

<sup>2</sup> Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации: Учеб. М., 1997. С. 90.

- местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами;

- федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивают государственные гарантии прав населения на осуществление местного самоуправления.

### **3.3. Теории местного самоуправления**

Существование муниципальной отрасли права в значительной мере обусловлено наличием собственного обособленного предмета правового регулирования, в качестве которого выступают общественные отношения, складывающиеся в сфере осуществления местного самоуправления. В связи с этим стержнем теоретической основы муниципального права следует считать концепции, раскрывающие сущность местного самоуправления, как социального института, обладающего значительной спецификой своего содержания и нуждающегося в самостоятельном правовом регулировании.

Дискуссии о природе местного самоуправления ведутся почти два столетия, но спор по основной проблеме до сих пор не имеет единообразного решения. Не все теории и определения сущности местного самоуправления в равной степени созвучны современной организации местного самоуправления. Но для специалистов в этой области, а также для изучающих муниципальное право России в период его становления особый интерес представляет возможность сопоставления российской модели с уже

известными, апробированными, получившими развитие и реализованными или отвергнутыми в ходе общественных реформ<sup>1</sup>.

Общепризнанными по мнению С.А. Авакьяна являются: теория свободной общины (естественных прав общины); общественная (хозяйственная) теория самоуправления; государственная теория самоуправления; теория дуализма муниципального управления; теория муниципального социализма.

Следует констатировать, что нет единства среди ученых в отношении количества теорий, раскрывающих сущность местного самоуправления. К примеру, Н.И. Лазаревский считает, что существуют четыре теории самоуправления: теория свободной общины; хозяйственная и общественная теории самоуправления; теория самоуправляющейся единицы как юридического лица; политические теории<sup>2</sup>. Г.С. Михайлов выделяет следующие теории самоуправления: хозяйственная, общественная, государственная, политическая. В.И. Фадеев говорит о пяти теориях: теории свободной общины, общественной теории, государственной теории, теории дуализма муниципального управления, теории социального обслуживания<sup>3</sup>.

Рассмотрим подробнее некоторые из них.

### ***Теория свободной общины***

Первой среди теоретических концепций, объясняющих сущность местного самоуправления, следует, по нашему мнению, рассмотреть выдвинутую в середине XIX в. во Франции и Бельгии и получила название **«теория свободной общины»**. Ее сущность может быть кратко отражена в следующем – «община имеет право на самостоятельное и независимое от центральной власти существование по своей природе»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2009.

<sup>2</sup> Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Спб., 1913. С. 50-51.

<sup>3</sup> Фадеев В.И. Муниципальное право России. М., 1994. С. 57.

<sup>4</sup> Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. М.; Л., 1928. С. 110.

Появление этой теории было обусловлено тем обстоятельством, что в начале XIX в. местными делами, общинным имуществом управляли государственные чиновники, которые привели общинное хозяйство в упадок.

В связи с чем в целях обоснования необходимости ограничения бюрократического вмешательства центральной власти в местные вопросы возникает «теория свободной общины». Б. Чичерин, рассуждая о данной концепции, писал: «Вольная община образуется, когда при господстве частного права вольные люди, живущие в общине, в состоянии отстаивать свою независимость против натиска дружинников и вотчинников»<sup>1</sup>.

Последователи данной теории (Н. Гербер, Г. Аренс, Э. Мейер, О. Лабанд) опирались на идеи естественного права и исходили из того, что право общины на заведование своими делами естественно и неотчуждаемо, как и права человека. Отмеченные теоретики рассуждали так: «Право общины заведовать своими делами имеет такой же естественный и неотчуждаемый характер, как права, свободы человека, ибо община исторически возникает раньше государства, которое должно уважать свободу общинного управления»<sup>2</sup>. «Община имеет право на самостоятельность и независимость от центральной власти по самой своей природе, причем государство не создает общину, а лишь признает ее»<sup>3</sup>.

По мнению последователей данной теории, община является первичным образованием по отношению к государству и является «естественно сложившейся органической корпорацией и базируется на следующих основных принципах:

- 1) местное самоуправление – это управление собственными делами общин, отличными по своей природе от дел государственных;
- 2) разделение дел, которыми ведает община, на собственные дела и дела, которые передаются ей государством;

---

<sup>1</sup> Чичерин Б. Курс государственной науки. М., 1894. С. 117.

<sup>2</sup> Лазаревский Н.И. Самоуправление. Мелкая земская единица. СПб., 1903. С. 7.

<sup>3</sup> Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. М.-Л., 1928. С. 236.

3) органы местного самоуправления являются негосударственными органами;

4) государственные органы не имеют права вмешиваться в дела, отнесенные к компетенции общины, а лишь следят за тем, чтобы община не выходила за пределы своей компетенции»<sup>1</sup>.

Особо отметим, что в рамках этой теории наряду с исполнительной, законодательной и судебной властью признавалась четвертая власть, которая именовалась как местная (муниципальная, коммунальная, общинная)<sup>2</sup>.

Указанная теория не осталась сугубо теоретическим построением, и следует отметить тот факт, что она нашла свое отражение в положениях Конституции Бельгии 1831 г., которая даже содержала специальную статью, посвященную общинному самоуправлению. Однако следует признать, что на практике такой подход не мог иметь положительных последствий, так как выделение местного самоуправления в абсолютно самостоятельную публичную субстанцию могло иметь негативные последствия. Как отмечает ряд ученых, подобное разделение власти очень опасно для целостности и единства общества и государства<sup>3</sup>.

Существуют и иные аргументы, подтверждающие, что теоретические положения этой теории не отличались бесспорностью. По мнению О.Е. Кутафина и В.И. Фадеева, «идея неотчуждаемости прав общины ... была достаточно уязвима, ибо трудно обосновать неотчуждаемость прав, например, крупных территориальных самоуправляющихся единиц (областей, регионов и др.), установленных государством, со ссылкой на их естественный характер. Отрицать же иные виды самоуправления, кроме небольших сельских, городских общин, было бы странно: это не соответствовало действительному положению вещей»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Ясюнас В.Л. Основы местного самоуправления. М., 1998. С. 5.

<sup>2</sup> Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. М., 1996. С. 13-14.

<sup>3</sup> Постовой Н.В. Муниципальное право России. М., 2000. С. 13.

<sup>4</sup> Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право. М., 1997. С. 44.

Оппоненты данной теории также отмечали, что с появлением государственного образования, которое базируется на свободных общинах, состояние последних кардинально изменяется. В силу целой совокупности различных обстоятельств общины вынуждены признать необходимость государства и зависимость от него, т.е. общины объективно жертвуют частью своей свободы и, следовательно, «с возникновением государства исчезает абсолютная самостоятельность и независимость вольной общины»<sup>1</sup>.

Теория свободной общины, как отмечает В.А. Ясюнас<sup>2</sup>, отрицала существование публично-властных элементов в местном самоуправлении, а также не признавала существование административного контроля муниципальных образований со стороны государства.

Однако следует отметить, что данная теория содержала и рациональные моменты. К примеру, в качестве ее положительного момента можно отметить признание важной роли традиций в местном самоуправлении, составляющих одно из основных условий для эффективного его функционирования, что подразумевает необходимость учета исторического опыта при построении современных систем организации местного самоуправления в Российской Федерации.

### ***Хозяйственно-общественная теория***

В качестве следующей теории, которая предлагает свой взгляд на сущность местного самоуправления и определяет место публично-властных структур в местном самоуправлении, следует отметить **«хозяйственно-общественную теорию»**, сторонники которой (Р. Моль, А. Васильчиков, О. Ресслер) в качестве исходного момента своих умозаключений определяли, как впрочем, и последователи «теории свободной общины», тезис о противопоставлении государства и местной общины.

---

<sup>1</sup> См: Аксаков К.С. Полное собрание сочинений. М., 1889. Т. 1. С. 51-52, 84; Лазаревский Н.И. Самоуправление. Мелкая земская единица. СПб. 1903. С. 7.

<sup>2</sup> Ясюнас В.А. Становление и развитие местного самоуправления в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 28.

Однако они выдвигали другое обоснование, считая, что по своей сути общественные интересы объективно не совпадают с политическими интересами. Сущность местного самоуправления они видели в том, что при помощи него должны решаться исключительно местные дела, а местные органы являются по своей природе органами не государства, а местного сообщества.

Н.М. Коркунов определял содержание этой теории следующим образом: «Общественная теория видит сущность самоуправления в предоставлении местному обществу самому ведать свои общественные интересы и в сохранении за правительственными органами заведование одними только государственными делами. Общественная теория исходит, следовательно, из противопоставления местного общества государству, общественных интересов – политическим, требуя, чтобы общество и государство ведали только своими собственными интересами»<sup>1</sup>.

Сторонники данной теории предполагали, что противопоставление общественных и государственных интересов является основанием для достижения полной самостоятельности органов местного самоуправления, которая, по мнению О. Ресслера, является «результатом общественной свободы и нравственной необходимостью»<sup>2</sup>.

Применительно к России, В.Н. Лешков, основывая свои выводы на идеях самобытности русской общины и наличии у нее неотъемлемых прав, обосновывал тезис о независимости местного самоуправления от государственной власти<sup>3</sup>, а А.И. Васильчиков видел местное самоуправление как антипод государственного порядка управления и приходил к выводу о

---

<sup>1</sup> Коркунов Н.М. Русское государственное право. Спб., 1909. Т. 2. С. 489.

<sup>2</sup> Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. М., 1996. С. 13-14.

<sup>3</sup> Гильченко Л.В. Из истории становления местного самоуправления в России. М., 1996. С. 67.

том, что «местное самоуправление чуждо политике... оно имеет свою особую цель и особую сферу деятельности»<sup>1</sup>.

Следует отметить, что идеи хозяйственно-общественной теории поддерживались законодателями некоторых Европейских стран и нашли практическое применение, к примеру, в 1830 г. Национальный учредительный конгресс Бельгии противопоставил общинную власть законодательной, исполнительной и судебной, отстаивая тезис: община старше государства; закон ее находит, а не издает. Франкфуртская имперская Конституция 1849 г. признавала за общиной неотъемлемое право на «самостоятельное заведование общинными делами, включая сюда и местную полицию»<sup>2</sup>.

Однако с учетом исторического опыта можно прийти к выводу, что на практике деятельность органов местного самоуправления никогда не ограничивалась исключительно хозяйственными вопросами. К примеру, в XIX в. в России, как отмечает Н.И. Лазаревский, «почти повсеместно органам местного самоуправления, помимо дел чисто хозяйственного характера, предоставлялось также заведование и местной полицией, призрение бедных, руководство противопожарными и санитарными мерами и другие дела, явно не носящие не частно-правовой, не хозяйственный характер. Осуществление всех этих функций, несомненно, сообщало органам самоуправления значение органов публичной власти»<sup>3</sup>.

К тому же, в нашем понимании, анализируемая теория содержала и другие достаточно существенные противоречия:

1) противопоставление общины государству не способствовало его укреплению;

---

<sup>1</sup> Васильчиков А.И. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. Спб., 1872. С. 147.

<sup>2</sup> Реформы местного самоуправления в странах Западной Европы. М., 1996. С. 65

<sup>3</sup> Лазаревский Н.И. Самоуправление. Мелкая земская единица. Спб., 1903. С. 9.

2) из содержания этой теории следует, что территория государства должна состоять из территорий самоуправляющихся общин не зависимых друг от друга, что противоречит положениям о суверенитете государства;

3) в содержании хозяйственной теории смешивался статус самоуправляющихся территориальных единиц со статусом частноправовых объединений (благотворительных обществ, хозяйственных компаний). Н.М. Коркунов, указывая на этот недостаток, отмечал: «... если моим убеждениям или интересам не удовлетворяет данный промышленный, благотворительный, научный, религиозный союз, я могу, не меняя других условий моей жизни и деятельности, стать членом другого союза. Но если та община, в которой я живу, не чинит дорог, не заводит школ, не обеспечивает санитарных условий жизни, то я не могу, сохраняя то же место жительства, найти удовлетворения этим потребностям в деятельности какой-нибудь другой общины»<sup>1</sup>;

4) представители анализируемой теории делали неверный вывод о том, что существование местных самоуправляющихся сообществ является, подобно частноправовым объединениям, делом сугубо добровольным. Между тем следует присоединиться к мнению Н.М. Коркунова о том, что существование местных самоуправляющихся общин является обязательным. «Существование и деятельность местных общин, хотя и самоуправляющихся, не факультативны, а обязательны. Они не только не могут быть, но и должны быть; государство не только допускает их, а требует»<sup>2</sup>.

Обязательное существование местных самоуправляющихся сообществ Н.М. Коркунов выводит из интересов социально-экономического развития территорий. «Каким бы избытком сил ни располагала община, она может все-таки действовать только в пределах своей территории, она все-таки не может заменить собой деятельность других общин. Поэтому для того, чтобы задачи, составляющие предмет деятельности местных общин, нашли свое

---

<sup>1</sup> Коркунов Н.М. Русское государственное право. Спб., 1909. Т. 2. С. 496.

<sup>2</sup> Коркунов Н.М. Русское государственное право. Спб., 1909. Т. 2. С. 499.

повсеместное осуществление в государстве... надо, чтобы все части государственной территории входили в состав таких местных общений. Вот почему государство и не может допустить факультативное существование местных общений, а обязательно организует их во всех частях государства»<sup>1</sup>;

5) в рамках хозяйственно-общественной теории местного самоуправления делался вывод о том, что местные органы, являющиеся частноправовыми объединениями, выполняют только частноправовые функции, однако на практике повсеместно органы самоуправления осуществляли и осуществляют функции, носящие публично-правовой характер, свойственные органам публичной власти (сбор налогов, принятие общеобязательных решений). Кроме того, как отмечают большинство современных государствоведов, «...нельзя дать точного разграничения дел собственно общинных (местных) и дел государственных, порученных для исполнения общинам. Те вопросы, решение которых осуществлялось органами местного самоуправления, не могут считаться чисто общественными и противопоставляться государственным вопросам, ибо они по своему содержанию (дорожное благоустройство, местные налоги, заведование образованием, культурой, здравоохранением и т.п.) не отличаются от местных задач государственного управления. Данные вопросы представляют интерес не только с точки зрения местного населения, но и государства»<sup>2</sup>.

Как отмечал Н.И. Лазаревский, слабое место хозяйственно-общественной теории состоит даже «не столько в том, что ее сторонникам не удавалось составить достаточно пространного списка негосударственных публично-правовых дел, предоставленных органам местного самоуправления, сколько в том, что таких дел вовсе и не может быть»<sup>3</sup>.

Учитывая все приведенные недостатки, можно присоединиться к мнению Н.И. Лазаревского, Б. Чичерина, В.П. Безобразова, А.И. Васильчикова, И.Д. Беляева, Н.М. Коркунова, которые утверждали, что эта теория не имеет

---

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право. М., 1997. С. 45.

<sup>3</sup> Лазаревский Н.И. Самоуправление. Мелкая земская единица. Спб., 1903. С.12.

перспектив и не жизненна. Н.М. Коркунов при этом отмечал: «При ближайшем анализе нетрудно убедиться, что общественная теория не дает понятию самоуправления прочного научного обоснования, а, напротив, приводит к совершенному отрицанию за самоуправлением значения самостоятельного принципа»<sup>1</sup>.

В силу отмеченных противоречий идеи, провозглашавшие абсолютное противопоставление общины государству, можно поставить в разряд спорных. В связи с этим теоретики местного самоуправления постепенно приходят к выводу о том, что правильнее будет рассматривать местное самоуправление как форму распределения обязанностей по решению государственных дел между центральными и местными властями<sup>2</sup>. По мнению П. А. Ашлей, это было обусловлено тем, что «... опыт, прежний и новый, убедительно показал, что вполне централизованная бюрократия – т.е. самовосполняющаяся группа должностных лиц, действующая из одного центра и ответственная лишь сама перед собой, – не может вести управление обширной страны: она склонна игнорировать различия в местных условиях, застыть в своих идеях и приемах и казаться перегруженной; рано или поздно неизбежным становится ее крушение, поэтому необходимость определенной автономии мест не вызывает сомнений»<sup>3</sup>.

В связи с этим основной проблемой в рамках любой теории местного самоуправления является вопрос об установлении правильного соотношения между центральными и местными органами. Причем, как показывает история, решение этого вопроса сопряжено с большими трудностями и он обладает большой актуальностью в настоящее время.

Квинтэссенцию этой проблемы можно сформулировать следующим образом:

---

<sup>1</sup> Коркунов Н.М. Русское государственное право. Спб., 1909. Т. 2. С. 503.

<sup>2</sup> Пылин В.В. Проблемы теории и практики народовластия в процессе становления местного самоуправления в России : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1999. С. 18.

<sup>3</sup> Местное и центральное управление. Сравнительный обзор учреждений Англии, Франции, Пруссии и Соединенных Штатов. Спб., 1910.

1) государство для обеспечения управляемости страны и выполнения требований закона должно сохранять определенный контроль за деятельностью местных учреждений;

2) однако контроль не должен подавлять предприимчивость, инициативу и чувство ответственности системы местного самоуправления.

Эта проблема, возникшая более ста лет тому назад, полностью не решена ни в одной стране и, естественно, представляет интерес для Российских государствоведов. Все это заставляет многих современных ученых обращаться к решению данного вопроса и предлагать свои пути решения.

### *Государственная теория самоуправления*

В качестве одного из вариантов решения указанной проблемы следует отметить **государственную теорию самоуправления**, основные положения которой были разработаны немецкими учеными Л. Штейном и Р. Гнейстом. Более детально положения данной системы взглядов были развиты российскими теоретиками местного самоуправления, среди которых можно выделить И.Д. Беляева, В.П. Безобразова, А.И. Васильчикова, А. Градовского, Н.И. Лазаревского.

Г.С. Михайлов видит сущность этой теории в том, что «органы местного самоуправления являются органами государственного управления и их компетенция является не какой-либо особенной, самобытной, естественной, а целиком и полностью создается и регулируется государством. Самоуправление есть государственное управление – вот откровенный вывод школы германских юристов»<sup>1</sup>.

Отстаивая базовые положения государственной теории местного самоуправления Н.И. Лазаревский отмечал:

1) в самоуправлении нельзя видеть осуществления общинами и другими самоуправляющимися единицами непосредственно им принадлежащих и не от государства полученных прав на заведование своими делами, и что,

---

<sup>1</sup> Михайлов Г.С. Местное советское управление. М., 1927. С. 14.

следовательно, самоуправление есть осуществление правительственных прав по поручению от государства;

2) в самоуправлении нельзя видеть заведования какими бы то ни было негосударственными делами управления;

3) в самоуправлении нельзя видеть осуществления задач управления не сами государством, а какими-либо другими публично-правовыми юридическими лицами, которым государство передает принадлежащие ему правительственные права, и следовательно, самоуправление есть исполнение задач государственного управления самим государством;

4) сущность самоуправления нельзя видеть в том, что государство действует через лиц, принадлежащих не к правительственному организму, а к местному обществу, и что, следовательно, органы самоуправления являются непосредственными органами и представителями самого государства<sup>1</sup>.

Сторонники государственной теории местного самоуправления обосновывали мысль о том, что многие предметы ведения местного самоуправления входят и в компетенцию государственного механизма, следовательно, если одни и те же задачи выполняют и государство и местные образования, то неправомерно говорить о негосударственном характере местного самоуправления.

К примеру, В.П. Безобразов утверждал, что «чем шире развиты элементы местного самоуправления, чем более самостоятельны его органы, тем более его начала господствуют в местной администрации, тем строже и теснее они должны входить в общий строй государственного управления и тем менее возможно раздвоение власти, – раздвоение и антагонизм самоуправляющихся государственно-общественных учреждений и бюрократических»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Лазаревский Н.И. Самоуправление. Мелкая земская единица : сборник статей. СПб., 1903. С. 17-18.

<sup>2</sup> Безобразов В.П. Государство и общество. Управление и самоуправление и судебная власть. СПб., 1882. С. 9.

В рамках данной теории предполагается, что все полномочия местного самоуправления производны от государственного публичного образования. Однако местное самоуправление, в отличие от государственного управления, осуществляется не государственными чиновниками, а посредством активного участия местных жителей.

В связи с этим последователи данной теории считают: нельзя утверждать, что вопросы местного значения имеют специфическую природу, отличную от государственной. При этом делегирование государственных полномочий на местный уровень, как отмечает Р.Р. Сиддиков<sup>1</sup>, обусловлено более эффективным решением этих вопросов на местном уровне, так как при централизованном государственном управлении чиновники очень зависимы и во многом лишены инициативы и самостоятельности. При организации местной власти на принципах самоуправления местные чиновники представляют непосредственно население и зависят не только от государства, но и от местного населения.

Следует отметить, что в рамках государственной теории местного самоуправления сформировались два основных направления, которые придерживались основных положений государственной теории, но расходились в определении отличительных признаков местного самоуправления. Эти направления традиционно принято именовать как юридической и политической теориями местного самоуправления.

Основные положения **юридической теории самоуправления** окончательно оформились и получили широкое распространение в к. XIX в. Этой теории придерживались Л. Штейн, Г. Еллинек, Н.М. Коркунов, Б. Чичерин.

В соответствии с юридической теорией самоуправления органы местного самоуправления не являются органами государства. Однако государство передает местным органам ряд государственно-властных прав в полном объеме,

---

<sup>1</sup> Сиддиков Р.Р. Местные органы власти и местного самоуправления (теоретические и организационно-правовые проблемы) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1993. С. 16.

гарантируя при этом их независимость и неприкосновенность. Основное начало данной теории состоит в разделении функций и полномочий по управлению местными вопросами между государственными органами и органами местного самоуправления.

Л. Штейн считал, что основания самостоятельности органов местного самоуправления в том, что они являются не непосредственными органами государства, а органами местного сообщества, на которое государство возлагает исполнение определенных государственных задач. «Самоуправление есть первая форма, в которой достигает своего осуществления идея свободного управления как организованного и полномочного участия граждан в функциях исполнения вообще и управления в особенности. Оно возникает не столько благодаря свободной и самостоятельной воле отдельных граждан, сколько благодаря природе данных отношений, порождающих и делающих необходимым это участие. Отсюда следует, что система этого самоуправления основывается на системе этих естественных факторов, ее порождающих. И поэтому следует исходить из той мысли, что самоуправление... как и его естественные основы, обнимает целое государство и таким образом создает вторую органическую систему исполнения рядом с системой правительственной и что из взаимного соприкосновения этих систем возникает потом право их обеих»<sup>1</sup>.

Последователи данной теории придерживаются мнения о том, что самоуправляющиеся территориальные образования следует рассматривать в качестве особых субъектов права – специфических юридических лиц, вступающих с государством в определенные правоотношения. В связи с этим, по их мнению, органы местного самоуправления отличаются от государственных органов, которые выступают от имени и в интересах государства, так как являются его представителями и не имеют отличных от него интересов. Именно это обстоятельство отличает государственные органы,

---

<sup>1</sup> Штейн Л. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии. Спб., 1874. С. 89.

которые в принципе не могут вступать с государством в какие-либо правоотношения, от органов местного самоуправления.

В рамках юридической теории местного самоуправления ее последователи выделяют два вида функций, реализуемых органами местного самоуправления и составляющих одну из основ для возможной систематизации публичных институтов муниципального права:

1) естественные (свободные)– функции, проистекающие из вопросов непосредственно местного значения, которые не входят в круг государственных интересов;

2) служебные (государственные) – функции, «проистекающие из органического отношения органов местного самоуправления к единству государства<sup>1</sup>», т.е. производные от вопросов местного значения, входящих в круг государственных интересов.

Доказывая государственный характер местного самоуправления Л. Штейн отмечал, что основой организации местного самоуправления является община, главное назначение которой «в ограниченной мере, для своей ограниченной области создавать основные формы и органы государства... Поэтому, община имеет свое устройство и свое управление: она должна, по крайней мере, иметь органы, исполняющие эти функции в общинном совете (магистрате) и общинном правительстве; в членах магистрата она должна иметь нечто аналогичное с министрами, чтобы развивать систему ответственности и судимости. Именно поэтому общинный строй есть зерно всякого самоуправления, община есть отечество свободного управления, и народ без свободной общины, при каком бы то ни было свободном государственном устройстве, не будет свободным, будет административно рабским народом»<sup>2</sup>.

В качестве второго направления в государственной теории местного самоуправления теоретиками местного самоуправления выделяется

---

<sup>1</sup> Штейн. Л. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии. Спб., 1874. С. 98.

<sup>2</sup> Там же. С. 116.

**политическая теория**, которая строилась на противопоставлении чиновникам, назначаемым центральной властью, выборных должностных лиц от местного населения<sup>1</sup>. Последователи данной теории также противопоставляли государство и местное сообщество, разделяли публичные структуры государства и местного населения, идеализируя процесс выборов и сущность чиновников, избираемых местным населением.

К примеру, по мнению Р. Гейнста, придерживавшегося политической теории местного самоуправления, сущность местного самоуправления заключается в том, что оно осуществляется почетными представителями местного населения, выполняющими свои обязанности безвозмездно.

Свою теорию Р. Гейнст строил следующим образом. «Самоуправление есть осуществление местными выборными учреждениями воли государства, местные органы являются, прежде всего, агентами государства и затем уже данной местности»<sup>2</sup>. При этом он и его сторонники считали, что для обеспечения реальной самостоятельности местного самоуправления недостаточно обеспечить выборность местных должностных лиц, так как лицо, занимающее управленческую должность, может проявить себя только в том случае, если оно будет иметь самостоятельность в выборе способа осуществления возложенной на него задачи.

Приверженцы данной теории обращают большое внимание на то, что зависимое положение чиновника с необходимостью обуславливает то обстоятельство, что служба становится для него основным источником средств существования. В силу этого местный чиновник начинает относиться к выполнению возложенных на него обязанностей не как к осуществлению своих интересов, а как к источнику добывания средств существования. В связи с этим создается ситуация, когда чиновник вынужден действовать не так, как

---

<sup>1</sup> Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. М., 1996. С. 13-14.

<sup>2</sup> Местное и центральное управление. Сравнительный обзор учреждений Англии, Франции, Пруссии и Соединенных Штатов. Спб., 1910. С. 43.

требуют его убеждения, а так, как ему предписывает его руководство, т.е. он становится пассивным исполнителем чужих указаний.

По мнению последователей данной теории, осуществление задач управления должно иметь самостоятельный характер, а для этого необходимо, чтобы деятельность соответствующего должностного лица не была связана с вознаграждением за сделанную работу, а осуществлялась бы безвозмездно в качестве почетной обязанности, а не как профессия, дающая средства для существования. По мнению О. Мейера, «сущность самоуправления заключается в выполнении в нем должностных функций лишь в порядке побочных, а не основных занятий»<sup>1</sup>.

Естественно, обосновывая указанный взгляд на природу деятельности муниципальных служащих, Р. Гейнст и его последователи понимали, что лицо, выполняющее функции управления без соответствующего вознаграждения и остающееся в силу этого экономически независимым от правительственных чиновников, должно иметь достаточно большой уровень обеспеченности, позволяющий ему заниматься подобной деятельностью.

При этом, по мнению приверженцев политической теории, в основном разделявших идеи государственной теории местного самоуправления, так как должностные лица органов местного самоуправления выполняют задачи государственного управления, то они должны назначаться государственной властью.

Активным последователем Р. Гейнста являлся германский ученый Нейкомп, считавший, что самоуправлением является независимое от министерского управления, подчиненное лишь законам государства, не получающее инструкций ни от какой высшей власти управление делами местности, являющееся противоположностью министерскому управлению<sup>2</sup>. Еще один представитель немецкой школы государствоведов Г. Еллинек, высказывал мысли о том, что местное самоуправление является публичным

---

<sup>1</sup> Михайлов Г.С. Местное советское самоуправление. М., 1927. С. 14.

<sup>2</sup> Тимофеев Н.С. Коммунальное право ФРГ. М., 1982. С. 78.

управлением посредством «лиц, не находящихся в постоянном профессиональном служебном отношении к тому публичному союзу, управление которым они ведают»<sup>1</sup>, т.е. посредством почетных граждан.

Г. Еллинек также отмечал, что «...обязанность отдельных индивидов к несению службы не основана, как у профессионального чиновничества, на постоянном служебном отношении, а на общей обязанности граждан к подчинению велениям государства. Она существенно вознаграждается тем особым почетом, с которым связано отправление функций государственного органа. Лица, призванные к несению такой службы, есть почетные должностные лица, призванные как таковые к отпращиванию определенной должности и поэтому не сменяемые, по общему правилу, подчиненные только закону и закономерной распределительной власти, а не регламентам и инструкциям высших установлений и таким образом более независимые по отношению к центральной власти, чем профессиональные чиновники»<sup>2</sup>.

В отношении распределения компетенции между государством и общиной Г. Еллинек выделял:

1) собственную компетенцию общины, состоящую из права устанавливать собственные органы, принимать членов, управлять своим имуществом;

2) компетенцию, порученную общине государством, которую оно ей делегирует, т.к. государство пользуется общиной для своих целей, вводя ее в свою административную организацию.

Следует отметить, что достаточно точно сущность данной теории определил Н.И. Лазаревский, который писал: «Согласно некоторым теориям... основное отличие органов местного самоуправления от органов общей администрации состоит в том, что личный состав первых не принадлежит к профессиональному чиновничеству. Это достигается или тем, что должностные лица органов самоуправления исполняют свои обязанности не

---

<sup>1</sup> Еллинек Г. Общее учение о государстве. Спб., 1908. С. 124.

<sup>2</sup> Там же.

по назначению от правительства, а по выбору от местного населения, или же тем, что должностные лица, хотя бы и назначенные правительством, несут свою службу безвозмездно»<sup>1</sup>.

Отметим, что взгляды последователей политической теории местного самоуправления поддерживались не всеми государствоведами, так Н.М. Коркунов считал, что Р. Гейнст придает слишком большое значение экономической зависимости должностного лица органов местного самоуправления. Однако, по его мнению, следует учитывать и тот факт, что, находясь на государственной должности, чиновник имеет не только прямые материальные выгоды. Пользуясь своими полномочиями, соответствующее должностное лицо может помимо вознаграждения получать дополнительные личные выгоды, которые могут во много раз превышать его официальное вознаграждение.

«Землевладелец, наделенный в отношении к окрестному населению правами полицейской власти, ставится, конечно, в особо выгодное положение, получает возможность пользоваться предоставленными ему полномочиями в своих личных интересах. Поэтому, и не получая вознаграждение, он может не меньше оплачиваемого чиновника быть заинтересован в удержании за собой данной должности, дающей ему существенные выгоды. А раз назначение на должность зависит от правительства, это стремление удержать за собой должность приведет неизбежно к полной зависимости от правительства»<sup>2</sup>.

Кроме того, в нашем понимании, следует признать, что подобный порядок замещения руководящих должностей в системе местного самоуправления с неизбежностью повлечет концентрацию муниципальной власти в руках только состоятельных людей, что обусловит осуществление местных задач в интересах группы местных жителей, принадлежащих к наиболее обеспеченному классу. В силу отмеченных причин можно

---

<sup>1</sup> Лазаревский Н.И. Самоуправление. Мелкая земская единица : сборник статей. СПб., 1903. С. 17-18.

<sup>2</sup> Коркунов Н.М. Русское государственное право. Спб., 1909. Т. 2. С. 503.

присоединиться к мнению Н.М. Коркунова считавшего, что «нельзя признать общим основанием самостоятельности органов самоуправления особый порядок замещения отдельных должностей»<sup>1</sup>.

По нашему мнению, важно обратить внимание на то обстоятельство, что приверженцы данной теории видели в привлечении к процессу управления местными делами общественных элементов проявление политического приема. Однако, несмотря на то, что данная теория заключалась в выборности или назначаемости должностных лиц, которые должны работать бесплатно, следует признать, что сущность самоуправления этим раскрыть невозможно. К тому же в рамках данной теории самоуправление рассматривается как нечто второстепенное по отношению к основной деятельности местных должностных лиц. Как отмечает Р.Р. Сиддигов, в современной практике муниципального строительства эта теория самоуправления нашла свое практическое выражение на уровне органов территориального общественного самоуправления в деятельности домовых комитетов, советов улиц, микрорайонов<sup>2</sup>.

Классифицируя указанные теории, объясняющие сущность местного самоуправления, Н.Л. Пешин приводит следующую схему, отражающую сущность основных теорий местного самоуправления<sup>3</sup>.

Следует отметить, что рассмотренные основные системы взглядов на местное самоуправление остаются ключевыми и в настоящее время. Одни ученые продолжают утверждать, что местное самоуправление является децентрализованным и организационно обособленным элементом государственного механизма, зависимым от центра и выступающим в качестве административной организации по оказанию услуг населению в

---

<sup>1</sup> Коркунов Н.М. Русское государственное право. Спб., 1909. Т. 2. С. 556.

<sup>2</sup> Сиддигов Р. Р. Местные органы власти и местного самоуправления (теоретические и организационно-правовые проблемы) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1993. С. 21.

<sup>3</sup> Пешин Н.Л. Муниципальное право: схемы и комментарии. М., 2002. С. 75.

соответствии с общенародными стандартами и общим политическим курсом центрального правительства<sup>1</sup>.

Другие, наоборот, придерживаются общественной доктрины местного самоуправления, приводя такие аргументы в ее пользу:

1) местные органы власти формируются непосредственно местным населением либо при его участии;

2) местные органы власти обладают самостоятельностью, так как располагают собственными финансовыми, материальными, человеческими ресурсами и определенным блоком самостоятельной компетенции<sup>2</sup>.

Рассматривая вышеуказанные теории, представляется правильным присоединиться к мнению Н.И. Лазаревского, который отмечал, что каждая из отмеченных теорий и верна и неверна одновременно, поскольку указывает на один из признаков самоуправления, который недопустимо возводится в абсолют применительно ко всем странам и случаям<sup>3</sup>.

Вероятно, не следует применительно к формированию муниципальной отрасли права делать акцент только на одной из указанных теорий. Как отмечает Н.В. Постовой, «практика местного управления свидетельствует, что в жизни приходится действовать на основе синтеза различных теорий. Иначе говоря, в самоуправлении должно сочетаться и общественное, и государственное»<sup>4</sup>.

Е.С. Шугрина считает, природа местного самоуправления не может быть однозначно определена, затруднительно четко выделить собственно местные дела, отличные от общегосударственных; функции местного самоуправления имеют не только частно-правовой, но и публичный характер<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление в современной России. Ростов-на-Дону. 2001. С. 13.

<sup>2</sup> Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством. М., 1998. С. 13.

<sup>3</sup> Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Спб., 1913. С. 50-51.

<sup>4</sup> Постовой Н.В. Сущность местного самоуправления. Государственное и общественное в местном самоуправлении // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, перспективы. М., 1999. С. 87.

<sup>5</sup> Шугрина Е.С. Муниципальное право. М., 1999. С. 11.

### *Дуалистический подход к местному самоуправлению*

В связи с вышеуказанным наиболее предпочтительным в настоящее время является подход, предполагающий двойственную природу местного самоуправления, который может быть обозначен как **дуалистический подход к местному самоуправлению**. В рамках дуалистического подхода к местному самоуправлению, такие его приверженцы, как Т. Маунц, О. Зеевальд пытаются найти компромисс между последователями двух крайних точек зрения на местное самоуправление: государственной и общественной теорий.

Кроме того, следует указать, что труды А.Г. Воронина, В.А. Лапина, А.Н. Широкова<sup>1</sup>, В.Г. Игнатова и В.В. Рудого<sup>2</sup> позволяют говорить не о теории дуализма местного самоуправления, а о дуалистическом подходе к местному самоуправлению, предполагающем его двойственную природу и выделяющем в его содержании публично-властные и общественные начала.

В соответствии с дуалистическим подходом, местное самоуправление следует рассматривать как общественный феномен, который сочетает в себе публично-властные и общественные (самоорганизующие) начала. При этом местное самоуправление, с одной стороны, рассматривается как продолжение публично-властного механизма на самом нижнем территориальном уровне – уровне муниципального образования. С другой – местное самоуправление является проявлением общественных самоуправленческих начал на территории муниципального образования. Н.С. Тимофеев выделяет следующие характеристики этого подхода: невозможность полного разделения собственно местных и общественных дел при одновременном наличии общегосударственного и местного интереса в деятельности местного самоуправления<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством. М., 1998. С. 13.

<sup>2</sup> Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление в современной России. Ростов-на Дону, 2001. С. 21.

<sup>3</sup> Тимофеев Н.С. Местное самоуправление в системе государственных и общественных отношений. История и современность. Опыт России. М., 2005.

Перспективность отмеченного подхода подтверждает технология формирования вопросов местного значения в основе которой, как отмечает Ю.В. Пуздрач, лежит проявление инициативы как со стороны населения, поручающего органам местного самоуправления выполнение определенных функций, представляющих особую значимость для местных жителей, так и со стороны государственного механизма, властно делегирующего органам местного самоуправления решение определенных вопросов, имеющих значение не только для населения муниципального образования, но и для государства в целом<sup>1</sup>.

В рамках рассматриваемого подхода А.Г. Воронин, В.А. Лапин, А.Н. Широков отмечают, что «государство не только позволяет органам местного самоуправления исполнять часть общественных дел самостоятельно, но и возлагает на них исполнение собственных функций, сопряженное, как правило, с постоянными контактами с населением»<sup>2</sup>.

С учетом вышеизложенного можно присоединиться к мнению В.Г. Игнатова и В.В. Рудого о том, что «двойственная природа местного самоуправления – это его главная сущностная черта, являющаяся ключём к исследованию многих аспектов деятельности местных органов власти...»<sup>3</sup>.

Указанные исследователи также отмечают интересную закономерность двойственной природы местного самоуправления, проистекающую из его взаимоотношений с системой государственной власти и заключающуюся в следующем. Чем выше степень влияния на местное самоуправление органов, входящих систему государственной власти, тем меньше наблюдается самоуправленческих начал в деятельности местных сообществ.

---

<sup>1</sup> Пуздрач Ю. В. Местное самоуправление: сущность, критерии, условия развития (государственно-правовой аспект анализа) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1994. С. 24.

<sup>2</sup> Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством. М., 1998. С. 13.

<sup>3</sup> Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление в современной России. Ростов-на Дону, 2001. С. 21.

### ***Теория социального обслуживания***

Завершая рассмотрение теорий, объясняющих сущность местного самоуправления, следует также указать **теорию социального обслуживания**, обосновывающую в качестве основных задач местного самоуправления предложение услуг жителям и организацию обслуживания населения. В качестве основной цели местного самоуправления последователи данной теории видят повышение благосостояния жителей коммуны.

К числу теорий, объясняющих сущность местного самоуправления, следует отнести и **социал-реформистские концепции местного самоуправления**, последователи которых обосновывали возможность социалистической эволюции буржуазного местного самоуправления как одного из путей трансформации капиталистического общества в социалистическое. По их мнению, классовые буржуазные государства создают в своем составе такие юридические формы, как местное самоуправление, являющиеся переходной стадией к социалистическому порядку.

Приведенный выше анализ различных теорий, раскрывающих сущность местного самоуправления, мнения и доводы зарубежных и современных теоретиков и практиков местного самоуправления показывают, что отдельные положения указанных теорий не могут быть реализованы на практике. Однако это не означает, что они должны быть забыты. Ряд положений государственной, общественной теории и других теорий, объясняющих сущность местного самоуправления, обладают актуальностью и в настоящее время, являясь основанием для конструирования соответствующих институтов муниципального права.

## **Глава 4.**

### **Исторические этапы развития местного самоуправления в России**

Как справедливо отмечает Н.Л. Пешин<sup>1</sup> современное местное самоуправление в Российской Федерации основано на глубоком историческом фундаменте, изучение которого необходимо для практики построения современной модели местного самоуправления в России. На актуальность данного вопроса указал Президент Российской Федерации: «Считаю, что федеральным законодателям необходимо определиться со структурой местного самоуправления. И прежде всего закрепив законом те его формы, которые доказали свою жизнеспособность на практике. При этом нелишне вспомнить и наш собственный, еще дореволюционный исторический опыт»<sup>2</sup>.

Традиционно историю местного самоуправления для удобства рассматривают исходя из деления на определенные этапы.

*Этапы становления местного самоуправления в России можно разделить следующим образом:*

1. Вечевая демократия – наиболее раннее проявление самоуправленческих начал на Руси.
2. Преобразование местного самоуправления в XVIII в. (В соответствии с Указом Петра I от 10 марта 1702 года в каждом уезде при воеводах формировались дворянские советы (на выборной основе), которые управляли уездом совместно с воеводой).
3. Земское и городское самоуправление в России (1 января 1864 года Александром II утверждено Положение о губернских и уездных земских учреждениях).
4. Советская система.
5. Демократизация местного самоуправления конца 80-х начала 90-х годов.
6. Развитие местного самоуправления в России в современный период.

---

<sup>1</sup> Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М.: «Статут», 2007.

<sup>2</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 19 апреля 2002 г. // Российская газета. 19 апреля 2002. № 71.

Учитывая, что первые три из указанных этапов развития местного самоуправления имели место до революционных событий, то их можно формально объединить и рассмотреть как развитие местного самоуправления в России в дореволюционный период. Рассмотрим следующие основные этапы развития местного самоуправления в России:

- *развитие местного самоуправления в дореволюционной России;*
- *организация местного самоуправления в советской России;*
- *местное самоуправление в России в конце XX начале XXI веков.*

#### **4.1. Местное самоуправление в дореволюционной России**

Для начала отметим, что в науке муниципального права не сложилось единого мнения о времени зарождения российского местного самоуправления.

Ряд авторов относят зарождение самоуправления в России ко времени становления и развития общинного строя у славян, объединения производственных общин в союзы общин и городские поселения, разделения власти на центральную и местную<sup>1</sup>. Другие авторы связывают начальный этап зарождения российского самоуправления с первой земской реформой царя Ивана IV в середине XVI в. По их мнению, с этого времени началось развитие ростков, отдельных элементов местного самоуправления в России<sup>2</sup>.

Тем не менее, самоуправленческие начала в организации местной жизни присущи русской земле с древних времен. Традиции российского местного самоуправления начали формироваться еще в начале IX в. В этот период «по мере упадка авторитета князей вследствие усобиц стало опять подниматься значение областных городов; вместо исчезнувшей

---

<sup>1</sup> Постовой Н.В. Местное самоуправление: история, теория, практика. М., 1995. С. 8 - 9.

<sup>2</sup> Муниципальное право: учебное пособие / Н.А. Игнатюк, А.В. Павлушкин М.: Юстицинформ, 2007.

правительственной знати вся городская масса собирается на вече»<sup>1</sup>. В то же время наша история, начиная с Киевской Руси являет постоянную борьбу централизации и децентрализации, что, естественно, отражалось и до сего дня отражается на формах местной жизни. Однако даже во времена внешней зависимости (ордынское иго), сверхцентрализации (абсолютная монархия, партийно-советский строй сталинского образца) или внутренней разрухи (средневековая смута, гражданская война в XX в.) самоуправление жителей никогда не прерывалось<sup>2</sup>.

Исконной формой территориального самоуправления Древней Руси являлось самоуправление в соседских общинах-вервях. Вервь объединяла несколько семей одного племени. А.Е. Пресняков рассматривал ее как союз внутреннего соседского мира, носительницу обычно-правового уклада отношений, низовую судебно-административную единицу, входящую в состав более широкого территориального объединения - волости-земли. Волость тяготела к определенному стольному городу. Главный способ самоуправления в названных территориальных общинах - вечевая демократия. Вече - собрание (сход) жителей. Оно выросло из племенных собраний<sup>3</sup>.

Примером развитости вечевой демократии может служить Великий Новгород, вплоть до его упадка. Территория города делилась на пять концов. Концы делились на улицы. В рамках военной организации Новгород составлял вооруженный полк - тысячу под командованием тысяцкого. Тысяча делилась на сотни: по две на каждый конец. Жители соответствующих территорий избирали улицких, кончанских старост, сотских. В качестве общегородских органов управления выступали вече, совет господ, князь, посадник, тысяцкий. Наиболее важные вопросы

---

<sup>1</sup> Ключевский В.О. Краткое пособие по русской истории. М.: Прогресс-Пангея., 1992. С. 67.

<sup>2</sup> Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России: учебник. М.: Юристъ, 2005. 384 с.

<sup>3</sup> Пресняков А.Е. Княжое право в Древней Руси. Лекции по русской истории. Киевская Русь. М., 1993. С. 394-401.

городской жизни, такие, как постановление законов, призвание, изгнание князя, заключение с ним договора-ряда, избрание посадника, тысяцкого, вопросы войны и мира, мобилизация народного ополчения, обустройство территорий, решались на вече. Однако выносимые на вече решения надо было готовить, а после принятия обеспечивать их осуществление. Эту задачу выполнял городской совет господ как подготовительный и распорядительный орган. В его состав входили княжеский наместник, посадник, тысяцкий, старосты, сотские, старые посадники, тысяцкие. Текущее управление осуществлялось посадником, тысяцким, князем, старостами<sup>1</sup>. Ход событий привел к потере Великим Новгородом самостоятельности, подчинению его в XV веке власти Москвы, слома его самобытной системы самоуправления. Эта же участь постигла другие вольные русские города (Псков, Вятка).

В дальнейшем, в ходе становления Московского государства началось усиление центральной власти, что привело неизбежно к ослаблению местного самоуправления. Иван IV устранил кормления (содержание за счет населения управителей на местах). Наместников, волостелей, назначаемых центральной властью, заменило в посадах, станах, волостях, уездах губное, а позднее и земское самоуправление

Губное управление, как отмечал В.О. Ключевский, образовывало в уездах сложную сеть руководящих и подчиненных полицейских органов. Во главе их стояли губные старосты, избиравшиеся на всесословном уездном съезде, но только из служилых людей, по одному или по два на уезд. Они вели дела вместе с губными целовальниками, которых выбирали из своей среды одни тяглые люди, посадские и сельские. Старостам подчинены были сотские, пятидесятские и десятские, выбиравшиеся по сотням, полусотням и десяткам, полицейским участкам, на которые делились по числу дворов губные округа. Перечисленные должностные лица и составили наряду с

---

<sup>1</sup> Ключевский В.О. Сочинения: В 9 т. Т. 2. Курс русской истории. Ч. 2. М., 1987. С. 51-69.

иными чиновниками так называемые губные избы. В ведении губного управления находилась уголовная и тюремная политика уездов<sup>1</sup>.

В ведении земских изб, образуемых в городах, волостях, находились сбор налогов, другие денежные вопросы, хозяйственные и судебные дела. В последнем случае их компетенция пересекалась с компетенцией губных изб. Земская изба состояла из земского старосты, земского дьяка и целовальников, избиравшихся из зажиточных посадских людей и государственных (черносошных) крестьян на один - два года или на неопределенный срок. Избирали указанных лиц тяглое население, посадские люди, крестьяне. В число избирателей не входили служилые люди, не находившиеся под властью земских изб.

Большинство функций губных, земских изб носило общегосударственный характер. Сущность такого самоуправления заключалась не столько в праве обществ ведать свои местные земские дела, сколько в обязанности исполнять общегосударственные поручения, выбирать из своей среды ответственных исполнителей «к государеву делу». Таким образом, самоуправление на местах использовалось государством как способ вовлечения населения в решение собственных задач. Можно сказать и иначе - самоуправление заключалось в перекладывании на население общегосударственных функций под его же, населения, ответственность.

Земские реформы Ивана IV были направлены на централизованное управление, реализуемое выборными с мест, а не на развитие местного самоуправления. Происходит всестороннее утверждение государственного начала. Реорганизация местного управления осуществлялась на основе идеи централизации государства, усиления государственной власти и соответственно ослабления власти местной.

Основой реформы Ивана IV стала «Уставная земская грамота» 1551 г. Проводилась замена в общегосударственном масштабе института

---

<sup>1</sup> Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России: учебник. М.: Юрист, 2005. 384 с.

наместничества выборными земскими учреждениями. Несостоятельность системы наместничества вызвала необходимость коренных преобразований в местном управлении, создания новых органов, способных эффективно решать на местном уровне стоящие перед государством задачи. Земская реформа предполагала осуществление самоуправления непосредственно путем проведения сходов, на которых крестьянскими общинами выбирались должностные лица. Представительным органом местного самоуправления являлась земская изба, которая наделяла своих избранников широкими полномочиями, оставляя за собой право контролировать их деятельность, назначать перевыборы земских властей и утверждать их отчеты, а также осуществлять текущий контроль при рассмотрении наиболее важных вопросов на местных сходах<sup>1</sup>.

Земская реформа Ивана IV позволила перестроить местное самоуправление на сословно-представительных началах и значительно усилила централизацию государственной власти. Принципы выборности и относительной автономии в управлении на местах были вытеснены аппаратно-бюрократическими<sup>2</sup>.

В начале своего царствования Петр I пытался использовать прежнюю систему местного управления, постепенно вводя выборные элементы управления. Можно говорить о том, что Петр I провёл несколько реформ местного самоуправления.

Указом Петра I от 30 января 1699 г. земские избы были преобразованы в органы преимущественно городского правления с весьма ограниченной самостоятельностью. Они состояли из выбираемых посадскими людьми бурмистров и подчинялись Бурмистрской палате. В 1702 г. Петр I упразднил губных старост. Вместо губного управления на местах был введен элемент

---

<sup>1</sup> Муниципальное право России: учебное пособие / Ю.Н. Мильшин, С.Е. Чаннов «Дашков и К», 2006.

<sup>2</sup> Лаптева Л.Е. Земские учреждения в России. М., 1993. С. 22.

нового самоуправления<sup>1</sup>. В каждом уезде при воеводах на выборной основе формировались дворянские советы, которые отражали интересы своего сословия – важнейшей опорой абсолютистского государства. Решение местных вопросов согласовалось с этими советами. Дворянские советы как правило состояли из двух-четырёх дворян, которые выбирались дворянами, проживающими в уезде, из числа своих лучших представителей.

В 1708 г. Петр I издал Указ о разделении России на 8 обширных административных округов – губерний (Московская, Ингерманландская (Санкт-Петербургская), Киевская, Смоленская, Архангельская, Казанская, Азовская и Сибирская). Они разделялись на провинции во главе которых стояли воеводы, а провинции - на дистрикты (уезды). Основной целью, которую преследовала данная реформа можно назвать обеспечение армии всем необходимым, поскольку армейские полки распределялись по губерниям. Губернии возглавляли губернаторы, назначаемые царем. Они ведали гражданским управлением, командовали войсками, расквартированными на территории губернии, и объединяли в своих руках судебную власть. Их помощниками были вице-губернаторы. Делопроизводством занималась губернская канцелярия. При губернаторах существовали ландратские советы из 8-12 человек, которые выбирались дворянским собранием данной губернии.

В 1720 г. Петром I в Петербурге был создан Главный магистрат (коллегиальный орган по типу западноевропейских), которому были подчинены избираемые во всех крупных городах городские магистраты. Это новшество стало вехой второй реформы местного самоуправления Петра I.

По регламенту Главного магистрата, составленному в 1721 г. все города страны разделялись по числу жителей на пять классов, а население городов стало делиться на регулярных граждан и «подлых» людей (низкого происхождения). Регулярные граждане, в свою очередь делились на две

---

<sup>1</sup> Муниципальное право России: учебное пособие / Ю.Н. Мильшин, С.Е. Чаннов «Дашков и К», 2006; Беляев И.Д. Лекции по истории русского законодательства. М., 1879. С. 629.

гильдии: первая гильдия: банкиры, купцы, доктора, аптекари, шкиперы купеческих судов, живописцы, иконописцы и серебряных дел мастера. Вторая гильдия: ремесленники, столяры, портные, сапожники, мелкие торговцы. Гильдии управлялись гильдейскими сходами и старшинами. Низший слой городского населения выбирал своих старост и десятских, которые могли доносить магистрату о своих нуждах и просить их об удовлетворении<sup>1</sup>.

Петровская система самоуправления на местах просуществовала почти пол века и её преобразование связано с именем императрицы Екатериной II.

Восстание Е.И. Пугачёва (1773–1775 гг.) показало беспомощность местной администрации и ускорило подготовку преобразований, задуманных императрицей Екатериной II.

Начало реформ местного самоуправления Екатерины II началось с того, что страна была разделена на губернии и уезды с примерно равным населением. Было чётко регламентировано устройство и компетенция административных и судебных учреждений. Местная администрация стала более эффективной с точки зрения борьбы с бунтами и выполнения указаний сверху. Впервые в русском праве важное место было уделено социальным вопросам, а именно заботе о вдовах и сиротах и созданию больниц.

С целью улучшения системы местного управления, усиления его оперативности было произведено разукрупнение губерний, уменьшены их размеры. Число губерний было доведено до 50 вместо 23, существовавших до этого. Вместо прежней трехуровневой системы административно-территориального деления: губерния - провинция - уезд, устанавливалось двухуровневое деление: губерния - уезд (по сути упраздненные провинции были преобразованы в губернии)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Коваленко Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. СПб: СПбГУЭФ, 2008, 296 с.

<sup>2</sup> Коваленко Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. СПб: СПбГУЭФ, 2008, 296 с.

7 ноября 1775 г. Екатериной II был издан Указ «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи», положивший начало одной из самых крупных реформ в правление Екатерины II - губернской (областной) реформе. Созданная в ходе этой реформы новая система местного управления в стране оказалась достаточно жизнестойкой, просуществовав без каких-либо видимых изменений вплоть до реформ Александра II.

Так, согласно упомянутому Указу наместничества (Губернии) и Области разделяются на уезды или округа.

В уезде или округе считается от 20 до 30.000 душ.

В каждом уезде, или округе учреждается Уездный или Округной Суд. В Уездном, или Округном Суде заседают Уездный или Округной Судья и 2 Заседателя. При каждом Уездном Суде учреждается место, под названием Дворянская Опека.

В Дворянской Опеке председательствует Уездный Дворянский Предводитель, и заседают Уездный Судья и его Заседатели. В каждом уезде или округе учреждается Нижний Земский Суд. В Нижнем Земском Суде заседает Земский Исправник, или Капитан, и 2 или 3 Заседателя, смотря на обширность уезда. В каждом уезде или округе определяется Уездный Казначей 1, Землемер присяжный 1, Доктор 1, Лекарь 1, подлекарей 2 и лекарских Учеников В каждом городе, где нет Коменданта, определяется Городничий (в Столице же Обер-Полицеймейстер). Уездный или округной Судья и Земский Исправник, или Капитан выбираются Дворянством через всякие три года, и представляются от одного Правителю, и буде за ними нет явного порока, то Губернатор подтверждает Дворянский выбор. В тех же уездах, где Дворянских имений нет, или мало, то Земский Исправник определяется Наместническим (Губернским) Правлением из чиновных людей, по представлению трех достойных людей от Верхней Расправы<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Основные законы (XI–XXI века): тысячелетие российского законодательства (памятники русского права с комментариями специалистов). URL: <http://iam.duma.gov.ru>.

Первоначально перестройка местного управления исходила по преимуществу из потребностей укрепления государственного управления. С изданием в 1785 г. Жалованной грамоты дворянству дворянское сословное самоуправление стало рассматриваться как сословная привилегия, наряду с другими узаконенными здесь же правами и льготами дворянства. По Жалованной грамоте 1785 г. дворяне получили также право создавать в губерниях дворянские собрания, основной обязанностью которых было «содержание и дополнение дворянских родословных книг» и выдача грамот на дворянство. Грамоты выдавались только внесенным в родословную книгу потомственным дворянам, владеющим недвижимой собственностью в данной губернии. Губернское дворянское собрание имело собственный бюджет, дом в городе для заседаний, печать и архив. Тем самым губернское дворянство окончательно превращалось в замкнутое сословие со своей корпоративной организацией, наделенной правами юридического лица. При Екатерине II дворянин становится членом губернской дворянской корпорации, привилегированной и державшей в своих руках местное самоуправление.

В ходе губернской реформы 1775 г. была создана разветвленная система суда, носившего, так же, как и вся система дворянского самоуправления, ярко выраженный сословный характер. Для каждого сословия создавался свой суд<sup>1</sup>:

- 1) *уездный суд* в уезде и *верхний земский суд* в губернии - для дворян;
- 2) *городовые магистраты* и контролирующий их деятельность *губернский магистрат* - для горожан (городская полиция находилась в ведении коронного чиновника - городничего);
- 3) *нижняя расправа* в уезде, подчиненная губернской *верхней расправе* - для государственных крестьян.

---

<sup>1</sup> Коваленко Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. СПб: СПбГУЭФ, 2008, 296 с.

К новым учреждениям в системе местного управления относились *Приказы общественного призрения*, создаваемые в каждой губернии под председательством губернатора. В состав Приказа общественного призрения входили по два заседателя верхнего земского суда, два заседателя губернского магистрата и два заседателя верхней расправы. К основным функциям Приказа относились: организация и содержание народных школ, сиротских домов, больниц и госпиталей; учреждение богаделен для престарелых, бедных и убогих; устройство домов для безработных, смирительных домов для непослушных детей, пьяниц, лиц недостойного поведения.

Екатерина II в своих преобразовательских планах придавала исключительное значение развитию русских городов, в духе западноевропейских идей стремилась покровительствовать русской торговле и промышленности. Необходимость городской реформы диктовалась неустроенностью русских городов, слабостью городской организации и городского управления, отстающих от растущих потребностей торгово-промышленного класса, наметившихся новых тенденций в экономическом развитии страны. Начиная с реформ Петра I формы городского управления многократно менялись, в управлении городами отсутствовало единообразие, оно не имело самостоятельного статуса.

Первые реформы Екатерины II ничего принципиально не изменили в административном управлении городов, они лишь внесли некоторый порядок в городское управление, усилив его централизацию и наделив города статусом самостоятельной административной единицы. Так же как и раньше, города управлялись *городничими* и *комендантами*, назначаемыми из дворян. Администрацию столичных городов возглавляли назначаемые центральной властью *полицмейстеры*. В ходе выборов Уложенной комиссии и позже, в рамках проведенной губернской реформы 1775 г. появились новые выборные органы городского общественного управления. Вводилась новая выборная

должность *городского головы*, возглавлявшего *городской магистрат*, были созданы *совестный и сиротский суды*.

21 апреля 1785 г. была обнародована «Грамота на права и выгоды городам Российской империи» (так называемая *Жалованная грамота городам*), положившая начало широкой городской реформе, в ходе которой города впервые получили самостоятельный статус, юридически закрепленное общественное городское управление, закладывались основы ремесленного, цехового устройства. Являясь первым в истории России законодательным актом, закреплявшим организацию городского управления, Жалованная грамота городам признавала за городскими выборными органами право на самостоятельную сферу деятельности.

По Жалованной грамоте городам население города подразделялось на шесть сословных групп (разрядов), различавшихся по имущественному положению и роду деятельности. К ним относились:

1) «*настоящие городовые обыватели*», к которым принадлежали владельцы городской недвижимости (домов и земель и т.д.);

2) *купцы всех трех гильдий*;

3) *цеховые ремесленники*;

4) «*иностранцы и иностранные гости*» (так называли русских и иноземных купцов и специалистов, которые занимались торговой и промышленной деятельностью в городах, но не проживали в них);

5) *именитые граждане*: выборные должностные лица, ученые, архитекторы, живописцы, скульпторы, представители зарождающейся буржуазии (банкиры, оптовые торговцы, кораблевладельцы и др.);

б) *посадские-цеховые люди*, занятые ремеслом и имеющие собственный капитал. Каждая из сословных групп наделялась определенными правами, привилегиями и обязанностями.

Жалованная грамота городам устанавливала принцип сословности городского самоуправления. Формировавшееся на основе Жалованной грамоты «*градское общество*» наделялось правом юридического лица, имело

право владеть собственностью, получать доходы с имуществ, собирать с городского населения специальные сборы. Первичным органом городского сословного самоуправления являлось *городское собрание*, состоявшее из всех городских жителей и избиравшее выборных должностных лиц: городского голову, бурмистров и ратманов в городской магистрат, старост, судей совестных судов, заседателей от городского сословия в общие и сословные учреждения. Раз в три года городское собрание по распоряжению губернатора избирало общую *городскую думу*, являвшуюся распорядительным органом городского самоуправления. Она состояла из гласных от всех шести сословных групп городского населения и возглавлялась *городским головой*.

Исполнительным (постоянно действующим) органом городского сословного самоуправления являлась *шестигласная дума*, избираемая раз в три года общей городской думой на основе равного представительства от всех сословий (каждая из шести сословных групп города имела в шестигласной думе по одному гласному). Она также возглавлялась городским головой. В компетенцию городского самоуправления входили вопросы городского хозяйства и городского благоустройства, развитие торговли и промыслов, продовольственное дело и т.п. В то же время возможности органов городского самоуправления были ограничены из-за нехватки необходимых финансовых средств, постоянного дефицита бюджета городских дум, который формировался за счет различных сборов с городского населения<sup>1</sup>.

Помимо этих объективных трудностей были и другие, не менее существенные. В условиях сохранявшейся самодержавной формы правления деятельность органов городского самоуправления была изначально поставлена в строго определенные рамки, находилась под постоянной опекой бюрократических учреждений. Городские собрания созывались только с

---

<sup>1</sup> Коваленко Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. СПб: СПбГУЭФ, 2008, 296 с.

разрешения губернатора, который контролировал бюджет шестигласной думы, правильное расходование средств городским обществом; дума должна была представлять отчеты по доходам и расходам губернатору и казенной палате.

Деятельность городских дум была также ограничена *полицейскими учреждениями*, действовавшими в городах и наделенными правом вмешиваться в частную жизнь городского населения. По сути дела, реальная власть в городе принадлежала не шестигласной городской думе, которую современники иронично называли «безгласной думой», а городничему или полицмейстеру. Екатерина II 8 апреля 1782 г. подписала специальный «Устав благочиния или полицейский», согласно которому в городах создавались городские административно-полицейские органы - *Управы благочиния* (полицейские управы). Во главе Управ благочиния стояли полицмейстер (в губернских городах) или городничий (в уездных городах), которым подчинялись приставы уголовных дел и приставы гражданских дел, а также два выборных чиновника (ратмана) от купечества. Тем самым была реорганизована городская полиция, и система полицейского надзора в городах приобретала более строгий характер. Управа благочиния выполняла кроме полицейских и широкие административно-хозяйственные функции (следила за исправностью городских сооружений, дорог, чистотой города, осуществляла надзор за торговлей, правильностью мер и весов, принимала меры против пожаров).

В соответствии с новой структурой городского полицейского аппарата города делились на самостоятельные административно-полицейские части (из 200-700 дворов) во главе с *частным приставом*, который назначался губернским правлением и имел в распоряжении двух полицейских сержантов. Части в свою очередь делились на кварталы (50-100 дворов) во главе с *квартальным надзирателем*, который назначался Управой благочиния, подчинялся частному приставу и имел в своем подчинении квартальных поручиков, избираемых жителями на три года, а также

сторожей и дворников. Таким образом, за редким исключением, все полицейские чины в городе назначались и в совокупности представляли собой, выражаясь современным языком, муниципальную полицию, жалованье которым назначалось из местного бюджета (сборов с городского населения)<sup>1</sup>.

Правление же Павла I нельзя назвать созидательным для местного самоуправления. Он отменил губернские учреждения в присоединенных к России остзейских и польских провинциях и упразднил наместничества, упразднил Жалованную грамоту городам, намереваясь создать новую систему городского управления, существенно сократил привилегии и вольности дворянства, обязав их снова служить, восстановил для них телесные наказания. После дворцового переворота 1801 года на престол взошел Александр I, с именем которого связывается первое законодательное закрепление понятия «земство» и определение его отношений с государством («Предварительное положение о земских повинностях»). Кроме того, были приняты акты, учитывающие особенности местного управления в различных регионах страны (например, Устав об управлении инородцев Сибири»).

Николай I намеренный возродить государственную идеологию усиливает роль царской администрации, что отразилось и на городском сословном управлении. Города находились под жесткой опекой губернаторов и полицейских органов. Органы городского самоуправления упраздняются (городские, депутатские собрания), или срастаются с бюрократическими и полицейскими органами.

В 1846 г. было введено новое Городовое положение - сначала в Санкт - Петербурге, а позднее, видоизмененное, в Москве, Одессе и в Тифлисе. Закон обеспечивал преобладание в городском управлении дворянства, почетных граждан и купечества. Городовое положение 1846 г. давало более четкое разграничение полномочий распорядительной и исполнительной власти.

---

<sup>1</sup> Коваленко Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. СПб: СПбГУЭФ, 2008, 296 с.

Содержание же этих функций по сравнению с Жалованной грамотой 1785 г. практически не изменялось. Как и прежде, деятельность городского самоуправления жестко контролировалась администрацией<sup>1</sup>.

*Важнейший этап реформирования местного самоуправления, связан с деятельностью Александра II.*

Именно при нём были проведены:

- крестьянская реформа (Манифест и Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости, 1861 г.),
- земская реформа (Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г.),
- городская реформа (Городовое положение 1870 г.).

Необходимость образования особых местных органов возникла в 50-х гг. XIX в. одновременно с разработкой положений об освобождении крестьян от крепостной зависимости. Реформы были направлены на децентрализацию управления и развитие начал местного самоуправления. Многие дореволюционные юристы полагали, что эти реформы явились поворотным пунктом во внутреннем развитии России, ибо они внесли те ограничения, которым бюрократия вынуждена была подчиниться<sup>2</sup>.

Согласно Положению о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. земское самоуправление вводилось лишь в 34 из 69 губерний (не было введено в Царстве Польском, Литве, Белоруссии, Сибири и Юго-Западном крае - Киевской, Подольской и Волынской губерниях). Данное Положение предусматривало наличие как распорядительных, так и исполнительных органов. К первым из них относились уездные и губернские земские собрания, ко вторым - уездные и губернские земские управы. Уездные и губернские земские собрания состояли из гласных, избираемых сроком на 3 года. Для выборов в собрания учреждались три курии (землевладельческая, городская и сельских сообществ), и вся система

---

<sup>1</sup> Коваленко Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. СПб: СПбГУЭФ, 2008, 296 с.

<sup>2</sup> Батычко В.Т. Муниципальное право: конспект лекций. Таганрог: ТТИ ЮФУ, 2010.

выборов носила название куриальной. По существу, в куриальной системе был заложен сословный ценз.

В соответствии с Положением о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. к ведению земств относилось: устройство и содержание местных путей сообщения, земская почта, земские школы, больницы, приюты и богадельни; развитие местной торговли и промышленности, народное продовольственное дело; ветеринарная служба и агрономическая служба, взаимное страхование; постройка церквей, тюрем и сумасшедших домов.

В отличие от земского самоуправления реформа городского самоуправления началась позднее, со вступлением в силу Городового положения 1870 г. При этом городское самоуправление создавалось во многом с учетом опыта деятельности земских учреждений. Отличительной особенностью городского самоуправления являлся его бессословный характер. Если при земских выборах предусматривался сословный ценз, то в городских выборах существовал имущественный ценз, поскольку разделить городское население по сословиям было практически невозможно. Правом избирать и быть избранными в городские думы были наделены владельцы недвижимости, купцы, обладатели торговых и промышленных заведений, лица, платившие городские сборы.

Земское самоуправление и городское самоуправление, конечно же, имели весьма значительные отличия, однако было и много сходного. Предметы ведения городского самоуправления были во многом сходны с предметами ведения земского самоуправления (за исключением почты, земледельческих дел и т.п.).

Разработчики реформ находились под влиянием общественно-хозяйственной теории самоуправления, трактуя земские учреждения как общественные по своей сути органы, решающие общественно-хозяйственные вопросы местной жизни.

Ученые отмечают следующие особенности земств, часть из которых не потеряла своей актуальности до настоящего времени<sup>1</sup>:

1. Невхождение земских учреждений в систему государственных органов. Служба в земских учреждениях относилась к общественным обязанностям, гласные не получали вознаграждения за участие в работе земских собраний, а должностные лица земских управ не считались государственными служащими.

2. Наличие у земств собственной финансово-экономической базы. Земские органы имели свой бюджет. Доходы земств состояли из губернского земского сбора, из целевых дотаций государства, из частных пожертвований и прибыли торгово-промышленной деятельности земств. Однако практически сразу же после проведения реформ у земств обнаружился дефицит бюджета. Для его покрытия земства могли устанавливать дополнительные сборы, которые фактически представляли собой самообложение жителей.

3. Наделение земств значительными полномочиями при решении многих местных вопросов. При этом, не являясь органами государственной власти, земские учреждения наделялись правом издавать обязательные для населения постановления, облагать его различными сборами. Это было необходимо для решения вопросов местного управления.

Последний этап местного самоуправления в дореволюционной России связан с Положением о земских учреждениях 1890 г. и Городского положения 1892 г. Реформа преследовала в том числе и цель устранения тех недостатков, которые выявила практика земского и городского самоуправления. Основой для изменения Положений о земском и городском самоуправлении во многом стала государственная теория самоуправления, о которой говорилось выше. В результате в земстве было увеличено значение сословного начала. Органы самоуправления попали под контроль

---

<sup>1</sup> Муниципальное право: учебное пособие / Н.А. Игнатюк, А.В. Павлушкин М.: Юстицинформ, 2007; Батычко В.Т. Муниципальное право: конспект лекций. Таганрог: ТТИ ЮФУ, 2010.

правительственных чиновников с точки зрения не только законности своей деятельности, но и целесообразности тех или иных действий по осуществлению своих функций.

Согласно Положению о земских учреждениях 1890 г. к предметам их ведения были отнесены<sup>1</sup>:

- 1) заведование местными губернскими и уездными земскими повинностями - денежными и натуральными;
- 2) заведование капиталами и другим имуществом земства;
- 3) заведование делами по обеспечению народного продовольствия;
- 4) содержание в исправности состоящих в ведении земства дорог, дорожных сооружений и бечевников; устройство и содержание пристаней вне городских поселений и попечение об улучшении местных путей сообщения;
- 5) устройство и содержание земской почты;
- 6) заведование взаимным земским страхованием имущества;
- 7) заведование земскими лечебными и благотворительными заведениями; попечение о призрении бедных, неизлечимых больных и умалишенных, а также сирых и увечных;
- 8) участие в мероприятиях по охране народного здоровья, предупреждению и пресечению падежей скота; развитие средств врачебной помощи населению и изыскание способов по обеспечению местности в санитарном отношении;
- 9) забота по предупреждению и тушению пожаров и попечение о лучшем устройении селений;
- 10) попечение о развитии средств народного образования и установленное законом участие в заведовании содержащимися за счет земства школами и другими учебными заведениями;

---

<sup>1</sup> Муниципальное право: учебное пособие / Н.А. Игнатюк, А.В. Павлушкин М.: Юстицинформ, 2007.

11) воспособление зависящими от земства способами местному земледелию, торговле и промышленности; забота об охране полей и лугов от порчи и истребления вредными насекомыми и животными;

12) удовлетворение возложенных в установленном порядке на земство потребностей воинского и гражданского управлений.

Органами губернского земства являлись губернское земское собрание и губернская земская управа.

Земские учреждения уезда включали: земское собрание и земскую управу с учреждениями при ней. Земское собрание уезда состояло из земских гласных, а также членов по должности (председателя управления государственным имуществом, городского головы уездного города и др.).

Для осуществления своих функций земским органам было предоставлено право облагать население денежными сборами, а также вводить в некоторых случаях натуральные повинности (например, по содержанию дорог, по препровождению арестантов, по снабжению квартирами уездной полиции и др.). Земские сборы устанавливались с недвижимого имущества, с документов на право торговли, с проезжающих по земским дорожным сооружениям.

Согласно Положению о земских учреждениях (1890 г.) и Городовому положению (1892 г.) выборные лица, занимающие должности в коллегиальных органах земского и городского самоуправления, считались состоящими на государственной службе.

Органы городского самоуправления включали городскую Думу под председательством городского головы и городскую управу.

За земским и городским самоуправлением существовал весьма жесткий государственный правительственный надзор, который осуществлялся губернатором.

Особенностью земских реформ в России было то, что они не касались низового звена – волости, отдельных населенных пунктов. Здесь действовали органы крестьянского (общинного) самоуправления – сельский сход и

сельский староста. Сельский сход решал земельные вопросы, семейные разделы, избирал сельского старосту, сборщика податей и др., осуществлял раскладку податей и так называемое самообложение, т.е. сборы с крестьян на общественные нужды<sup>1</sup>.

Многие учёные считают реформу местного самоуправления, проведенную Александром II очень успешной поскольку, осуществлялась она на тех уровнях управления, в тех губерниях, которые были готовы к их осуществлению. Земствам и городам передавались вопросы, которые они были в состоянии решать с учетом закрепляемых за ними финансовых источников (земский налог на недвижимость и др.). Был изучен зарубежный опыт, создана трудами отечественных ученых теоретическая база земского самоуправления. Главное – в обществе были те общественные силы, которые стали носителями земских ценностей – идеала самоуправления народа (дворяне, разночинцы, интеллигенция и др.), пусть и в жестких рамках самодержавного, бюрократического строя<sup>2</sup>.

В ходе планомерной деятельности центральной власти проводилась последовательная политика, направленная на ограничение относительной самостоятельности земств, особенно в экономическом плане. В частности, в 1866 г. земствам запретили облагать налогами сплавные леса, затем - казенные земли, после этого - подакцизные товары. Введенное в 1890 г. Положение о губернских и уездных земских учреждениях существенно усилило контроль администрации за деятельностью земств, ограничило полномочия земских органов, изменило порядок выборов в них, в результате чего не стало выборных людей от населения (введены имущественный ценз и многоступенчатые выборы для крестьян). В 1900 г. были приняты Примерные правила предельного земского обложения, в результате которых был нанесен удар по финансовой основе земств: им запретили увеличивать смету больше чем на 3%, по сравнению с предыдущим годом. Все земские

---

<sup>1</sup> Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2009.

<sup>2</sup> Фадеев В.И. Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования // Lex russica. 2014. № 4. С. 396-412.

органы пользовались правами юридического лица, но именно управы как единственный постоянно действующий орган реализовывали это право. При этом управы приобретали и отчуждали имущество, заключали договоры, вступали в переговоры с агентами, предъявляли гражданские иски, выступали ответчиками в суде и т.п.<sup>1</sup>

#### **4.2. Местное самоуправление в советской России**

Накануне Февральской революции земства действовали в 43 губерниях Европейской России. Временное правительство предпринимало меры, направленные на развитие системы местного самоуправления на основе всеобщего избирательного права, включая территории волостей и поселков, которые, однако, в полной мере не были осуществлены. После Октября 1917 г. был взят курс на ликвидацию старых органов местного самоуправления. Идея местного самоуправления, предполагающая известную децентрализацию власти, независимость и самостоятельность органов местного самоуправления, вступила в противоречие с практическими задачами государства пролетарской диктатуры. Анализируя действия советской власти в отношении земского и городского самоуправления, Б. Веселовский, автор известного 4-томного труда по истории земства, в 1918 г. писал: «Каковы же результаты этого эксперимента? Чем заплатит за него культура России? Вместо обещанной новой эры в развитии муниципальных мероприятий мы наблюдаем полное крушение и того, что было сделано раньше с таким большим трудом»<sup>2</sup>.

Вопрос о реформе земского и городского самоуправления встал, когда начала свою работу Государственная Дума, которая планировала ввести

---

<sup>1</sup> Муниципальное право России: учебное пособие / под ред. С.Г. Чаннова. М., 2005. С. 15 – 27; Холодов В.А. История становления местного самоуправления в России // КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> Фадеев В.И. Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования // Lex russica. 2014. № 4. С. 396-412.

волостное самоуправление, однако он так и не нашёл своего закономерного разрешения в связи с начавшимися в России военными событиями.

Так, 3 марта 1917 г. Временное Правительство приняло декларацию, в которой в качестве цели определялась реформа местного самоуправления с установлением всеобщего, равного, прямого и тайного избирательного права для всех граждан, достигших возраста 20 лет. 5 марта 1917 г. издано распоряжение Временного правительства о передаче власти в губерниях и уездах комиссарам Временного правительства, которыми в основном становились представители земских управ. При Министерстве внутренних дел было создано Особое совещание. Его задачей была подготовка необходимых материалов по реформе местного самоуправления. 15 июля 1917 г. утверждено Положение о поселковом управлении, которое должно было вводиться в железнодорожных, фабрично-заводских, рудничных, дачных и иных населенных пунктах при условии наличия там необходимых местных потребностей в благоустройстве. Постановлением Временного правительства от 21 мая 1917 г. «О волостном земском управлении» было учреждено волостное земство<sup>1</sup>. Отметим, что указанные Положения имели место в истории нашего государства благодаря П.А. Столыпину, который серьёзно относился к реформе местного самоуправления, рассчитывал на увеличение его компетенции и демократизацию.

Тем не менее, вскоре после победы Октябрьской революции 1917 г., знаменовавшей победу власти Советов, наблюдался отказ от официальной концепции местного самоуправления. Господствующей стала концепция местных Советов как части единой общегосударственной советской власти. Каждый Совет - вплоть до сельского, поселкового - теперь рассматривался как орган государственной власти, действующий от имени Советского государства, входящий в систему государственных органов<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Игнатюк Н.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право: учебное пособие. М., 2007. С. 34-40; Холодов В.А. История становления местного самоуправления в России // КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2009.

Причинами перехода местных советов к новой концепции С.А. Авакьян<sup>1</sup>, объективно считает следующие:

1) превращение каждого Совета в орган государственной власти, действующий от имени государства, по мысли теоретиков данной концепции, укрепляет Совет, повышает его авторитет, заставляет неукоснительно выполнять решения последнего. За Советом стоит мощь государства, которая, если понадобится, будет приведена в действие для обеспечения воли, актов и интересов Совета;

2) каждый Совет по этой концепции является частью общегосударственной системы руководства и управления, он участвует в реализации задач государства;

3) вместе с тем Совет имеет возможность довести местные проблемы до вышестоящих органов, сделать их решение частью общегосударственных задач. По принципу так называемой обратной связи местный Совет вправе участвовать в обсуждении проблем, которые надо решать на более высоких уровнях управления, сообщать свое мнение и добиваться его учета вышестоящими органами;

4) соответственно нет места и всяким мыслям о самостоятельном и независимом положении Совета в системе власти. Не существует каких-то местных дел, отличающихся от государственных, реально все местные дела есть продолжение дел государственных применительно к определенной территории. Нет почвы для приводившейся ранее общественной теории самоуправления, восприятия местных Советов как общественно-хозяйственных органов;

5) включение местных Советов в единую систему государственной власти усиливало государственный контроль не только за соблюдением ими законности, но и в целом за деятельностью Советов. Они обязаны неукоснительно выполнять решения вышестоящих органов власти. Последние были вправе приостанавливать и отменять решения местных

---

<sup>1</sup> Там же.

Советов в случаях их незаконности и нецелесообразности. В 1920-е и 1930-е гг. вышестоящие органы могли даже распускать низовые Советы, если, по их мнению, они проводили чуждую классовую политику.

После революции 1917 г. территориальная система местного самоуправления была представлена такой системой:

село – волость – уезд – губерния – РСФСР.

Чуть позже:

село – волость – район – область – РСФСР.

В 1930-е годы волости заменили сельсоветы.

В 1918 году была принята первая Конституция РСФСР, которая определяла, что органами на местах являлись Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов.

Конституция также содержала главы, посвященные местному управлению (съездам советов, советам депутатов, предметам ведения органов советской власти на местах). Местные советы были включены в единую общегосударственную советскую власть Российской Советской Республики<sup>1</sup>.

В основу советской системы был положен принцип ее единства на всех уровнях и жесткой подчиненности нижестоящих органов вышестоящим. Все советы действовали под контролем коммунистической партии. Однако необходимость скорейшего выхода из кризиса после гражданской войны вызвала к жизни новую экономическую политику (НЭП) с определенным допущением рыночных методов хозяйствования, некоторой децентрализацией власти и организацией хозяйственного самоуправления на местах. В 1920 - 1923 годах при сохранении партийного руководства под местное управление были переданы землеустройство, благоустройство, часть промышленности, водопровод и канализация, местный транспорт, пожарное,

---

<sup>1</sup> Незнамова Г.А. Местное самоуправление: прошлое, настоящее, будущее. М., 2009. С. 47.

похоронное дело. Появились муниципальные электростанции, стали создаваться коммунальные (муниципальные) банки<sup>1</sup>.

В 1925 году было принято Положение о городских советах, а в 1926 году - Положение о местных финансах, которые четко определили компетенцию и финансовые ресурсы местных советов в хозяйственной сфере. Активно развивалась муниципальная наука, крупнейшим представителем которой был профессор Л. Велихов.

Л. Велихов заинтересован в реализации муниципального самоуправления через Советы. И позже он дает позитивный ответ на вопрос: «Существует ли местное самоуправление в СССР?»: «Если мы будем придерживаться тех теорий, которые выдвигают это самоуправление как противовес государственному началу, то придется отрицать существование местного самоуправления в СССР. Равным образом, если мы будем основываться на существующей официальной терминологии, которая коммунальный принцип видит лишь в известном ограниченном роде дел и как будто вовсе игнорирует «муниципальное» начало, то придется отрицать у нас наличие местного самоуправления. Наоборот, если мы будем придерживаться существа дела и если станем исходить из государственной теории местного самоуправления с соответствующими важными классовыми направлениями, т.е. из марксистского определения последнего, то придем к выводу, что особый вид пролетарского самоуправления, еще мало дифференцированного и находящегося под сильным государственным воздействием, в СССР существует»<sup>2</sup>.

В 1927 - 1928 годах в СССР начался новый период развития, период «великого перелома» и ускоренной индустриализации, характеризовавшийся резким усилением централизации хозяйственной жизни. Была проведена административно-территориальная реформа, вместо сельских волостей и уездов созданы более крупные районы, лучше приспособленные для

<sup>1</sup> Система местного управления: учебник для вузов / под ред. В.Б. Зотова. - СПб.: Питер, 2006. - 512 с.

<sup>2</sup> Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2009.

централизованного руководства. Все зачатки самоуправления в городах и в деревне были ликвидированы, а сам термин надолго исчез из употребления. Профессора Велихова репрессировали. Вновь установившаяся жесткая централизованная система руководства была закреплена Конституцией СССР 1936 года и сохранилась почти без изменений до конца 80-х годов<sup>1</sup>.

Формально советская власть была вполне демократичной. По Конституции СССР 1936 года и Конституции РСФСР 1937 года советы избирались на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Был введен институт «наказов избирателей» своим депутатам и система отзыва депутатов, не оправдавших доверия. Из числа депутатов создавались постоянные комиссии для предварительного рассмотрения вопросов, выносимых на сессии советов. Совет избирал из своего состава исполнительный комитет, его председателя и заместителей, подотчетных ему. В подготовленные исполкомами проекты бюджетов можно было вносить поправки на сессиях местных советов. Однако фактически выборы в советы всех уровней, включая местные, проводились на безальтернативной основе, а кандидатуры единственного претендента по каждому избирательному округу подбирались партийными органами со строгим соблюдением спущенных сверху пропорций (рабочие, крестьяне и интеллигенция, мужчины и женщины, молодые и старые, коммунисты, комсомольцы и беспартийные и т.д.). Нижестоящие советы и исполкомы подчинялись вышестоящим. Такая система не являлась ни истинным народовластием, ни самоуправлением<sup>2</sup>.

По организационной схеме в 1920-е-1930-е гг. используется модель: съезд Советов - избираемый съездом исполнительный комитет (исполком) - избираемый исполкомом президиум исполнительного комитета. В городах при прямых выборах депутатов применялась модель: Совет и президиум

---

<sup>1</sup> Система местного управления: учебник для вузов / под ред. В.Б. Зотова. - СПб.: Питер, 2006. - 512 с.

<sup>2</sup> Система местного управления: учебник для вузов / под ред. В.Б. Зотова. - СПб.: Питер, 2006. - 512 с.

Совета, а также председатель Совета. Не только в наименовании, но и в порядке выборов Советов проводился социально-классовый принцип. Нормы представительства на выборах в городах были меньше, чем в сельской местности, это позволяло избрать в Советы больше рабочих. В городах депутаты городских Советов избирались в основном по заводам и фабрикам (так называемый производственный принцип), что тоже давало преимущество рабочим депутатам, по месту жительства (территориальный принцип) голосовало в основном неработающее население. Имелись и другие особенности формирования органов власти: от участия в выборах отстранялись те слои населения, которые отнеслись к эксплуататорским и контрреволюционным элементам; избирательное право в тот период не было тайным (как, впрочем, и при земствах) - депутатов избирали на собраниях избирателей открытым голосованием, тайное голосование в стране было введено лишь Конституцией СССР 1936 г<sup>1</sup>.

Именно Конституция 1936 г. определила, существование таких звеньев местных органов государственной власти: областные; районные, городские Советы; сельские (поселковые) Советы депутатов трудящихся.

Конституция СССР 1977 г. определила местные Советы как звенья единой системы органов государственной власти, и решающих вопросы местного значения, и участвующих в реализации общегосударственных задач. Советы представляли собой единую систему представительных органов государственной власти, в которой главным образующим фактором стало руководство вышестоящих органов власти нижестоящими<sup>2</sup>.

Местные Советы сильно зависели от исполнительных органов – исполкомов, а исполкомы от соответствующих партийных комитетов, которые собственно и решали все вопросы управления на местах. Фактически у Советов был маленький ограниченный круг вопросов, которые им давали решать на местах и собирались Советы не чаще 1 раза в 3 месяца.

---

<sup>1</sup> Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2009.

<sup>2</sup> Холодов В.А. История становления местного самоуправления в России // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2013. № 4. С. 30 - 34.

### **4.3. Организация местного самоуправления в России в конце XX и в начале XXI веков**

Начало 90-х годов XX в. отмечается важнейшими событиями для российского государства в целом и для становления местного самоуправления в частности. Начался процесс активного формирования совершенно новой правовой базы местного самоуправления.

Среди нормативных правовых актов указанного периода важнейшими являются Закон СССР 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», а так же Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР»<sup>1</sup>.

Принятие последнего из указанных Законов подразумевало начало кардинального реформирования местного самоуправления в нашей стране. Однако на тот момент построение совершенно новой модели местного самоуправления не было обеспечено правовыми, экономическими, финансовыми и организационными гарантиями и осталось лишь на бумаге.

Местное самоуправление как новая для нашего государства правовая категория впервые была закреплена в упомянутом выше Законе СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» 1990 г., а затем применено в Декларации о государственном суверенитете РСФСР № 22-1 от 12 июня 1990 г.

Декларация закрепила реформирование государственного механизма и создание на местах новой власти – местного самоуправления.

Таким образом, произошло правовое признание местного самоуправления.

Дальнейшее развитие местного самоуправления связано с изданием 26 октября 1993 г. Указа Президента РФ № 1760 «О реформе местного

---

<sup>1</sup> Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

самоуправления в РФ» и принятием на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. Конституции РФ. Данные документы, по сути, закрепили основные направления развития местного самоуправления в России. Была определена «роль местного самоуправления в системе управления делами государства как способа и формы народовластия на муниципальном уровне, утвердились современные конституционные основы местного самоуправления»<sup>1</sup>.

Названный выше Указ утвердил Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы, согласно которому<sup>2</sup>:

1) органами местного самоуправления в городах, сельских поселениях, других населенных пунктах являлись выборные и другие органы местного самоуправления - собрание представителей, глава местного самоуправления.

На территориях, включающих несколько городских или сельских поселений, совместным решением органов местного самоуправления мог быть создан единый орган местного самоуправления соответствующих территорий;

2) в городских и сельских поселениях с населением до 5 тыс. человек местное самоуправление могло осуществляться непосредственно населением через собрания, сходы и выборным главой местного самоуправления, который периодически отчитывается перед собранием, сходом. В иных населенных пунктах (городах, городских, сельских поселениях и др.) предусматривалось создание представительных коллегиальных органов местного самоуправления и главы местного самоуправления.

В городах и других поселениях с населением свыше 50 тыс. человек глава администрации назначался главой администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа либо избирался населением;

---

<sup>1</sup> Наумов С.Ю., Подсумкова А.А. Основы организации местного управления: учебное пособие. М., 2009. С. 47.

<sup>2</sup> Муниципальное право: учебное пособие / Н.А. Игнатюк, А.В. Павлушкин М.: Юстицинформ, 2007.

3) выборный представительный орган местного самоуправления работал, как правило, на непостоянной основе и созывался на свои заседания соответствующим главой местного самоуправления. При этом решения выборного представительного органа подписывались главой местного самоуправления.

В компетенцию выборного представительного органа местного самоуправления входило: утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении, а также установление местных налогов и сборов (по представлению и согласованию с главой местного самоуправления), утверждение программы развития территорий, принятие положения (устава) о местном самоуправлении, осуществление контроля за деятельностью главы местного самоуправления;

4) в компетенцию главы местного самоуправления входило: управление муниципальным хозяйством, распоряжение имуществом и объектами муниципальной собственности, разработка местного бюджета, обеспечение его исполнения, а также выполнение иных исполнительно-распорядительных функций. Причем данные функции глава местного самоуправления осуществлял непосредственно или через образуемые им органы;

б) органы местного самоуправления наделялись правом самостоятельно определять структуру местного самоуправления.

Реформирование местного самоуправления повлекло за собой принятие Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который установил, что местное самоуправление самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций. При этом отмечалось, что местное самоуправление признается в нашей стране и гарантируется Конституцией РФ. Данному событию предшествовало одно

важное событие. Как отмечают историки<sup>1</sup> впервые в истории российского самоуправления 17 февраля 1995 г. было проведено Всероссийское совещание по вопросам реализации конституционных положений о местном самоуправлении и организации государственной власти в субъектах РФ.

Президентские выборы июня-июля 1996 г. выявили новую черту общественно-политической ситуации в России – самоуправление стало достаточно влиятельной силой, чтобы принять участие в определении характера дальнейшего развития страны. Привычный для большинства политиков «двухполюсный мир», где связи определялись по линии «центр – область» приобрел третье измерение - муниципальное. Практически все кандидаты в Президенты России игнорировали роль местного самоуправления, возможности и влияние местных глав городских и поселковых администраций, – и проиграли. Они не смогли охватить «глубинку». Наоборот, феномен роста рейтинга Б. Ельцина и его победа во многом связаны с тем, что ему удалось при посредничестве Общероссийского движения в поддержку Ельцина и Общественно-политического движения «Наш дом – Россия», опереться на потенциал самоуправления<sup>2</sup>.

25 сентября 1997 г. был принят Федеральный закон № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», который послужил своего рода фундаментом для развития финансово-экономической местного самоуправления.

Начиная с 1995-1997 гг. муниципальные образования обрели реальную экономическую самостоятельность, что во многом способствовало дальнейшему развитию местного самоуправления.

---

<sup>1</sup> Савельева И.Г. Современный этап развития местного самоуправления в России с учетом мирового и отечественного исторического опыта: автореф. ... дис. ... доктор историч. наук. М., 2002.

<sup>2</sup> Исторические аспекты возникновения и развития местного самоуправления. URL: <http://www.webarhimed.ru>.

В целях развития организационных основ местного самоуправления 8 января 1998 г. принят Федеральный закон № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации», который определил правовой статус, основные права и обязанности муниципальных служащих, а также гарантии их деятельности.

Сегодня местное самоуправление в России осуществляется на основе многочисленных правовых актов, в том числе и международных, однако центральное место в правовом регулировании местного самоуправления принадлежит Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

## **Глава 5.**

### **Правовые основы местного самоуправления в России**

#### **5.1. Понятие и содержание правовой основы местного самоуправления**

Прежде чем начать рассматривать правовые основы местного самоуправления необходимо определить, что понимается в целом под основами местного самоуправления.

Впервые об основах местного самоуправления в науке муниципального права стали говорить в 90-х годах XX в. и, впоследствии, данная научная категория нашла свое отражение в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Отметим, что сегодня нет единого понимания термина «основы местного самоуправления» так же как и относительно вопроса о количестве, содержании и наименовании основ местного самоуправления.

В нашем понимании основы местного самоуправления – это совокупность правовых, экономических, финансовых, организационных, территориальных, социальных и других условий, при которых реализуется местное самоуправление и осуществляется муниципальная власть.

Как справедливо отмечает Е.С. Шугрина основы местного самоуправления – это фундамент, на котором осуществляется муниципальное строительство.

Систему основ местного самоуправления составляют:

- правовые основы;
- территориальные основы;
- организационные основы;
- финансовые основы;
- экономические основы.

Несомненно, среди основ местного самоуправления важнейшее значение отводится правовым основам, поскольку именно на правовых актах базируется вся дальнейшая деятельность местного самоуправления.

*Правовые основы местного самоуправления – это система правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере местного самоуправления.*

Среди учёных существует неоднозначность в наименовании и содержании правовых основ местного самоуправления (ряд учёных определяет как «нормативные правовые основы»<sup>1</sup>). Отметим, что в целях урегулирования деятельности местного самоуправления принимаются, в том числе, и акты, не носящие нормативного характера. Это во многом связано с необходимостью учёта местных, исторических и иных традиций, которые также претендуют на место среди основ местного самоуправления.

Так, согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» правовую основу местного самоуправления составляют:

---

<sup>1</sup> Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2009.

- 1) общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации,
- 2) Конституция Российской Федерации,
- 3) федеральные конституционные законы, федеральные законы,
- 4) иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти),
- 5) конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации,
- 6) уставы муниципальных образований,
- 7) решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан,
- 8) иные муниципальные правовые акты.

Формулировка «иные муниципальные правовые акты» позволяет сделать вывод, что правовую основу местного самоуправления составляют не только нормативные правовые акты, но и муниципальные правовые акты, не носящие нормативного характера.

## **5.2. Международные правовые акты в сфере местного самоуправления**

Конституция РФ признает общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации частью своей правовой системы. А в случае, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Однако, это ни в коем случае не ставит наше законодательство, в том числе и о местном самоуправлении, на уровень в иерархии источников права ниже международного права, поскольку Конституция РФ определяет международные договоры лишь как источники российского права и лишь

только те, которые были ею приняты (на условиях именно договора, т.е. ратифицированы).

Конституции РФ, таким образом, называет два вида международно-правовых источников российского права: 1) общепризнанные принципы и нормы международного права; 2) международные договоры Российской Федерации.

Среди международных правовых документов, непосредственно направленных на регулирование местного самоуправления, можно выделить Европейскую Хартию местного самоуправления, определяющую права, которые должны быть гарантированы государствами, ее подписавшими. Наша страна подписала Хартию 28 февраля 1996 г. и ратифицировала ее 5 мая 1998 г.

Согласно ст. 3 указанного международного документа под местным самоуправлением понимается право и способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, в соответствии со своей компетенцией и в интересах местного населения.

Хартия закрепляет следующие базовые положения по организации местного самоуправления<sup>1</sup>:

- основные полномочия и компетенция органов местного самоуправления устанавливаются Конституцией или законом. Однако это положение не исключает предоставления органам местного самоуправления в соответствии с законом полномочий и компетенции для конкретных целей;

- органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для осуществления собственных инициатив по любому вопросу, который не исключен из их компетенции и не отнесен к компетенции другого органа власти;

---

<sup>1</sup> Муниципальное право России: учебное пособие / Ю.Н. Мильшин, С.Е. Чаннов «Дашков и К», 2006.

- публичная власть, как правило, должна преимущественно осуществляться органами власти, наиболее близкими к гражданину. Предоставление полномочий иному органу власти должно производиться с учетом объема и характера поставленной задачи, а также требований эффективности и экономии;

- предоставляемые органам местного самоуправления полномочия должны быть, как правило, полными и исключительными. Они могут быть оспорены или ограничены иным органом власти, центральным или региональным, только в порядке, установленном законом;

- при делегировании полномочий центральными или региональными органами местным органам самоуправления последние должны, насколько это возможно, обладать свободой применять их в соответствии с местными условиями;

- в процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно касающихся органов местного самоуправления, с ними заблаговременно и в соответствующей форме проводятся консультации;

- при изменении территориальной сферы полномочий органов местной власти проводятся предварительные консультации с соответствующими местными общинами, например путем проведения референдума там, где это позволяет закон;

- без ущерба для общих законодательных положений местные органы власти должны иметь возможность сами определять свои внутренние административные структуры, с тем чтобы они отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление;

- условия работы служащих органов местного самоуправления должны быть такими, чтобы можно было обеспечивать подбор высококвалифицированных кадров, основанный на принципах учета опыта и компетентности; для этого необходимо обеспечить соответствующие условия профессиональной подготовки, вознаграждения и продвижения по службе;

- условия службы местных выборных представителей должны обеспечивать свободное осуществление ими их функций. Они должны предусматривать получение надлежащей денежной компенсации расходов, понесенных в связи с осуществлением ими своих полномочий, а также, где это целесообразно, компенсации за потерю заработка или вознаграждения за проделанную работу и соответствующее социальное страхование;

- любые функции и деятельность, несовместимые с занятием местной выборной должности, определяются законом или основополагающими принципами права;

- любой административный контроль за органами местного самоуправления может осуществляться только в порядке и в случаях, предусмотренных законом. Любой административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, как правило, предназначен лишь для обеспечения законности и соблюдения конституционных принципов. Тем не менее административный контроль может там, где это целесообразно, осуществляться вышестоящими органами власти при выполнении органами местного самоуправления делегированных им задач. Административный контроль за органами местного самоуправления осуществляется таким образом, чтобы степень вмешательства контролирующего органа была соразмерна значимости интересов, которые это вмешательство призвано защищать;

- органы местного самоуправления имеют право в рамках национальной экономической политики получать достаточные собственные финансовые средства, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций. Финансовые средства органов местного самоуправления должны быть соразмерны предоставленным им по закону полномочиям. Часть финансовых средств органов местного самоуправления должна поступать за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе устанавливать в пределах, определенных законом;

- финансовые системы, на которых основываются средства местных органов самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими, чтобы следовать, насколько это возможно, за изменением расходов, связанных с осуществлением местными органами своих полномочий;

- защита более слабых в финансовом плане органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, предназначенных для корректировки неравномерного распределения потенциальных источников финансирования местных органов и лежащего на них бремени расходов. Такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу выбора органов местного самоуправления в пределах их компетенции. Порядок предоставления перераспределяемых средств необходимо должным образом согласовывать с органами местного самоуправления;

- предоставляемые местным органам самоуправления субсидии по возможности не должны предназначаться на финансирование конкретных проектов. Предоставление субсидий не должно идти в ущерб основной свободе выбора политики органов местного самоуправления в области их собственной компетенции;

- для займа средств на капиталовложения местные органы самоуправления должны с учетом законодательства иметь доступ к национальному рынку ссудного капитала;

- местные органы самоуправления имеют право при осуществлении своих полномочий сотрудничать и в пределах, установленных законом, объединяться с другими местными органами самоуправления для выполнения задач, представляющих общий интерес. В каждом государстве должно быть признано право местных органов самоуправления вступать в объединение для защиты и продвижения общих интересов и в международное объединение органов местного самоуправления;

- местным органам самоуправления предоставляется право на условиях, которые могут быть установлены законом, сотрудничать с подобными органами других государств;

- органы местного самоуправления имеют право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных Конституцией и законодательством страны принципов местного самоуправления.

К международным правовым документам, регулирующим местное самоуправление, также относится Декларация о принципах местного самоуправления в государствах - участниках Содружества, принятая Межпарламентской ассамблеей государств - участников СНГ в 29.10.1994 г.<sup>1</sup>, которая определяет общие подходы к организации местного самоуправления.

В Декларации под местным самоуправлением понимается система организации деятельности населения (местных территориальных сообществ) для самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения в соответствии с законами государства.

### **5.3. Конституция Российской Федерации, федеральные нормативные правовые акты, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации**

Особое место в правовой основе местного самоуправления в Российской Федерации занимает Конституция РФ – ядро российской системы права.

В Конституции РФ определяются наиболее общие направления формирования и функционирования местного самоуправления, характеризующие специфику внутригосударственной организации местного самоуправления.

---

<sup>1</sup> Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 1995. № 6. С. 85-89.

### Статья 3

2. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

### Статья 9

2. Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.

### Статья 12

В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

### Статья 15

2. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы.

### Статья 72

1. В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся:

н) установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления;

### Статья 130

1. Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

2. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

### Статья 131

1. Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных

традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

2. Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.

### Статья 132

1. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

2. Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

### Статья 133

Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

### Федеральные нормативные правовые акты

Основополагающие начала организации и деятельности местного самоуправления в России, закрепленные Конституцией РФ, получили свое развитие в федеральном законодательстве.

Если говорить в более общей форме об актах федерального значения, содержащих в себе нормы, регулирующие вопросы осуществления местного самоуправления, то их можно разделить следующим образом:

- федеральные законы:

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе Российской Федерации»;

Федеральный закон от 12 июня 2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»;

Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований».

Кроме того, в правовом регулировании местного самоуправления значения большое значение имеют и такие правовые акты как Бюджетный кодекс РФ (который устанавливает основы бюджетного процесса на территории муниципального образования), Налоговый кодекс РФ (регулирующий вопросы установления местных налогов и сборов), Трудовой кодекс РФ (в вопросах регулирования трудовых отношений должностных лиц местного самоуправления) и др.;

- федеральные конституционные законы;
- нормативные акты Президента РФ, палат парламента, Правительства РФ;
- акты Конституционного Суда РФ.

При этом, следует отметить, что перечисленные акты в свою очередь можно классифицировать на акты базовые (специальные) посвященные именно регулированию местного самоуправления, и акты, содержащие в себе нормы о местном самоуправлении.

#### Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации

Несомненно, важную роль в формировании правовой основы местного самоуправления играют и субъекты Федерации.

Данный факт подтверждается следующим:

- субъекты РФ осуществляют правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления, закрепляя в своих Конституциях (Уставах) положения об организации местного самоуправления;

- установление общих принципов организации местного самоуправления относится к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, по которым издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации;

- органы государственной власти субъектов Федерации регулируют вопросы организации местного самоуправления лишь в случаях и порядке, указанных в Федеральном законе;

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

- органы государственной власти субъектов Федерации осуществляют правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов Федерации, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов;

- органы государственной власти субъектов Федерации осуществляют правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены законами субъектов Федерации в порядке, установленном Федеральным законом 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

- субъекты Федерации обеспечивают контроль за соблюдением законодательства о местном самоуправлении. В частности, создаваемые в субъектах конституционные (уставные) суды призваны обеспечивать соответствие нормативных правовых актов субъектов по вопросам местного самоуправления, нормативных правовых актов муниципальных образований конституции (уставу) субъекта Федерации.

#### **5.4. Муниципальные правовые акты**

Муниципальные правовые акты образуют на территории муниципального образования собственную систему права, основанную на федеральном и региональном законодательстве. Они являются подзаконными правовыми актами.

Муниципальный правовой акт – это решение, принятое непосредственно населением муниципального образования по вопросам местного значения, либо решение, принятое органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления по вопросам местного значения, по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также по иным вопросам, отнесенным уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления и (или) должностных лиц местного самоуправления, документально оформленные, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила или имеющие индивидуальный характер.

Признаки муниципальных правовых актов:

1) сочетание общеобязательности исполнения на территории муниципального образования и индивидуального характера правовых предписаний;

2) формальная определенность;

3) могут приниматься по вопросам местного значения непосредственным населением муниципального образования;

4) принимаются органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления по следующим вопросам:

- местного значения;

- осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления;

- по иным вопросам, отнесенным уставом муниципального образования к полномочиям органов местного самоуправления и (или) должностных лиц местного самоуправления.

#### Виды муниципальных правовых актов.

По субъектам их принявших муниципальные правовые акты бывают принятые:

- непосредственно населением (например, на референдуме);

- органом местного самоуправления;

- должностным лицом местного самоуправления.

В зависимости от объекта правового регулирования муниципальные правовые акты делятся на:

- регулирующие вопросы местного значения;

- регулирующие вопросы осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления;

- регулирующие иные вопросы, отнесенные к компетенции органов местного самоуправления и (или) должностных лиц местного самоуправления.

По юридической природе муниципальные правовые акты делятся на:

- нормативные правовые акты (устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила);
- правовые акты, не носящие нормативного характера (акты индивидуально-правового характера, распорядительные документы).

## **Глава 6.**

### **Вопросы местного значения и наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями**

#### **6.1. Понятие вопросов местного значения**

Конституция РФ определила, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Именно через решение вопросов местного значения и реализуется местное самоуправление.

Круг вопросов местного значения на современном этапе истории России определялся и менялся трижды – в 1991, 1995 и 2003 годах.

Сегодня вопросы местного значения определены таким образом, что органы местного самоуправления наделяются правом решать как вопросы местного значения, так и отдельные вопросы государственного ведения, но под ответственность муниципалитетов.

В этой связи ряд авторов<sup>1</sup> говорит о том, что местное самоуправление, в нынешнем его состоянии, является продолжением региональной государственной власти.

С другой стороны, при детальном рассмотрении, очевидно, что органам местного самоуправления вменены вопросы, которыми государству «не интересно» управлять.

---

<sup>1</sup> Дьяченко А.М. Проблемы реформирования местного самоуправления на современном этапе // Аналитический Вестник Совета Федерации Федерального Собрания РФ. № 25 (411). 2010.

Вопросы местного значения закрепляются и перечисляются в Главе 3 ФЗ № 131. В ст. 2 указанного закона даётся определение, что собой представляют вопросы местного значения.

Так, вопросы местного значения – это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и ФЗ № 131 осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Кроме того в законе дается понятие термина «вопросы местного значения межпоселенческого характера» – это часть вопросов местного значения, решение которых в соответствии с ФЗ № 131 и муниципальными правовыми актами осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления муниципального района самостоятельно.

Во многих учебных и научных изданиях можно встретить такие дефиниции как «полномочия», «компетенция», «предметы ведения» местного самоуправления в связи, с чем требуется пояснить, как они соотносятся между собой и с термином «вопросы местного значения».

Предметы ведения представляют собой круг вопросов, совокупность общественных отношений, на которые распространяется юрисдикция данного субъекта.

Полномочия – это совокупность прав и обязанностей субъекта, необходимых для осуществления целей и задач функционирования.

Компетенция – это совокупность прав и обязанностей субъекта по предметам их ведения. Компетенция определяется и ограничивается законодательством.

Полномочия и предметы ведения – составные элементы компетенции.

Для характеристики предметов ведения местного самоуправления законодатель использует термин «вопросы местного значения».

Вопросы местного значения делятся следующим образом:

1) вопросы местного значения поселений (городского, сельского);

- 2) вопросы местного значения муниципального района;
- 3) вопросы местного значения городского округа
- 4) вопросы местного значения внутригородского района.

Говоря о вопросах местного значения, мы говорим о «собственной» компетенции местного самоуправления. Однако, органы местного самоуправления, как уже упоминалось, могут выполнять и отдельные государственные полномочия.

## **6.2. Вопросы местного значения городских, сельских поселений, муниципальных районов, городских округов и внутригородских территорий городов федерального значения**

К вопросам местного значения городского поселения относятся:

- составление и рассмотрение проекта бюджета поселения, утверждение и исполнение бюджета поселения, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета поселения;
- установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения;
- владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения;
- организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;
- дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного

значения в границах населенных пунктов поселения, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- 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;

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

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

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

- участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения;

- обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения;

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

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

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

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

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

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

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

- формирование архивных фондов поселения;

- организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора;

- утверждение правил благоустройства территории поселения, устанавливающих в том числе требования по содержанию зданий (включая жилые дома), сооружений и земельных участков, на которых они расположены, к внешнему виду фасадов и ограждений соответствующих зданий и сооружений, перечень работ по благоустройству и периодичность их выполнения; установление порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий; организация благоустройства территории поселения (включая освещение улиц, озеленение территории, установку указателей с наименованиями улиц и номерами домов, размещение и содержание малых

архитектурных форм), а также использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения;

- утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов поселения документации по планировке территории, выдача разрешений на строительство (за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, иными федеральными законами), разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства, расположенных на территории поселения, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений, резервирование земель и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд, осуществление муниципального земельного контроля в границах поселения, осуществление в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, осмотров зданий, сооружений и выдача рекомендаций об устранении выявленных в ходе таких осмотров нарушений;

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

- организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;

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

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

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

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

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

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

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

- осуществление муниципального лесного контроля;

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

- предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке поселения сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции;

- до 1 января 2017 года предоставление сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, и членам его семьи

жилого помещения на период выполнения сотрудником обязанностей по указанной должности;

- оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям в пределах полномочий, установленных статьями 31.1 и 31.3 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»;

- обеспечение выполнения работ, необходимых для создания искусственных земельных участков для нужд поселения, проведение открытого аукциона на право заключить договор о создании искусственного земельного участка в соответствии с федеральным законом;

- осуществление мер по противодействию коррупции в границах поселения;

- участие в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» в выполнении комплексных кадастровых работ.

К вопросам местного значения сельского поселения относятся перечисленные выше вопросы, за исключением использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения).

Законами субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними уставом муниципального района и уставами сельских поселений за сельскими поселениями могут закрепляться также другие вопросы из числа вопросов местного значения городских поселений.

Иные вопросы местного значения, предусмотренные для городских поселений, не отнесенные к вопросам местного значения сельских поселений на территориях сельских поселений решаются органами местного самоуправления соответствующих муниципальных районов.

*Органы местного самоуправления городского, сельского поселения имеют право на:*

- создание музеев поселения;
- совершение нотариальных действий, предусмотренных законодательством, в случае отсутствия в поселении нотариуса;
- участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству;
- создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий на территории поселения;
- оказание содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации и реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений на территории поселения;
- участие в организации и осуществлении мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории поселения;
- создание муниципальной пожарной охраны;
- создание условий для развития туризма;
- оказание поддержки общественным наблюдательным комиссиям, осуществляющим общественный контроль за обеспечением прав человека и содействие лицам, находящимся в местах принудительного содержания;
- оказание поддержки общественным объединениям инвалидов, а также созданным общероссийскими общественными объединениями инвалидов организациям в соответствии с Федеральным законом от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»;
- создание условий для организации проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в порядке и на условиях, которые установлены федеральными законами;
- предоставление гражданам жилых помещений муниципального жилищного фонда по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования в соответствии с жилищным законодательством;
- осуществление мероприятий по отлову и содержанию безнадзорных животных, обитающих на территории поселения.

К вопросам местного значения муниципального района относятся:

- составление и рассмотрение проекта бюджета муниципального района, утверждение и исполнение бюджета муниципального района, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета муниципального района;
- установление, изменение и отмена местных налогов и сборов муниципального района;
- владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности муниципального района;
- организация в границах муниципального района электро- и газоснабжения поселений в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;
- дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения вне границ населенных пунктов в границах муниципального района, осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения вне границ населенных пунктов в границах муниципального района, и обеспечение безопасности дорожного движения на них, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района;
- участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма на территории муниципального района;
- разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории муниципального района, реализацию прав национальных

меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов;

- участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на территории муниципального района;

- организация охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией;

- предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке муниципального района сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции;

- до 1 января 2017 года предоставление сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, и членам его семьи жилого помещения на период выполнения сотрудником обязанностей по указанной должности;

- организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды;

- организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных 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 организация отдыха детей в каникулярное время;

- создание условий для оказания медицинской помощи населению на территории муниципального района (за исключением территорий поселений, включенных в утвержденный Правительством Российской Федерации 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;

- организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;

- утверждение схем территориального планирования муниципального района, утверждение подготовленной на основе схемы территориального планирования муниципального района документации по планировке территории, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории муниципального района, резервирование и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах муниципального района для муниципальных нужд;

- утверждение схемы размещения рекламных конструкций, выдача разрешений на установку и эксплуатацию рекламных конструкций на территории муниципального района, аннулирование таких разрешений, выдача предписаний о демонтаже самовольно установленных рекламных конструкций на территории муниципального района, осуществляемые в соответствии с Федеральным законом от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ «О рекламе»;

- формирование и содержание муниципального архива, включая хранение архивных фондов поселений;

- содержание на территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения, организация ритуальных услуг;

- создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;

- организация библиотечного обслуживания населения межпоселенческими библиотеками, комплектование и обеспечение сохранности их библиотечных фондов;

- создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры;

- создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества в поселениях, входящих в состав муниципального района;

- выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального района, за счет средств бюджета муниципального района;

- организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории муниципального района от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

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

- организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории муниципального района;

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

- создание условий для развития сельскохозяйственного производства в поселениях, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства, оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству;

- обеспечение условий для развития на территории муниципального района физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий муниципального района;

- организация и осуществление мероприятий межпоселенческого характера по работе с детьми и молодежью;

- осуществление в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации, полномочий собственника водных объектов, установление правил использования водных объектов общего пользования для личных и бытовых нужд, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам;

- осуществление муниципального лесного контроля;

- обеспечение выполнения работ, необходимых для создания искусственных земельных участков для нужд муниципального района, проведение открытого аукциона на право заключить договор о создании искусственного земельного участка в соответствии с федеральным законом;

- осуществление мер по противодействию коррупции в границах муниципального района;

- 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 межселенной территории

муниципального района, изменение, аннулирование таких наименований, размещение информации в государственном адресном реестре;

- осуществление муниципального земельного контроля на межселенной территории муниципального района;

- организация в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» выполнения комплексных кадастровых работ и утверждение карты-плана территории.

Органы местного самоуправления муниципального района 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 Российской Федерации 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 осуществления 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 Российской Федерации.

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 в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

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 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 осуществления 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.

*Органы местного самоуправления муниципального района имеют право на:*

- создание музеев муниципального района;
- участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству;
- создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий на территории муниципального района;
- оказание содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации и реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений на территории муниципального района;
- осуществление функций учредителя муниципальных образовательных организаций высшего образования, находящихся в их ведении по состоянию на 31 декабря 2008 года;
- создание условий для развития туризма;
- оказание поддержки общественным наблюдательным комиссиям, осуществляющим общественный контроль за обеспечением прав человека и содействие лицам, находящимся в местах принудительного содержания;
- оказание поддержки общественным объединениям инвалидов, а также созданным общероссийскими общественными объединениями инвалидов

организациям в соответствии с Федеральным законом от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»;

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

- совершение нотариальных действий, предусмотренных законодательством, в случае отсутствия в расположенном на межселенной территории населенном пункте нотариуса;

- создание условий для организации проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в порядке и на условиях, которые установлены федеральными законами.

Органы местного самоуправления муниципального района вправе участвовать в осуществлении иных государственных полномочий (не переданных им в соответствии со статьей 19 ФЗ № 131), если это участие предусмотрено федеральными законами, а также решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, за счет доходов местных бюджетов, за исключением межбюджетных трансфертов, предоставленных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

К вопросам местного значения городского округа относятся:

- составление и рассмотрение проекта бюджета городского округа, утверждение и исполнение бюджета городского округа, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета городского округа;

- установление, изменение и отмена местных налогов и сборов городского округа;

- владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности городского округа;

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

- дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах городского округа, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- обеспечение проживающих в городском округе 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;

- создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа;

- участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах городского округа;

- разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории городского округа, реализацию прав национальных меньшинств,

обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов;

- участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах городского округа;

- организация охраны общественного порядка на территории городского округа муниципальной милицией;

- предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке городского округа сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции;

- до 1 января 2017 года предоставление сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, и членам его семьи жилого помещения на период выполнения сотрудником обязанностей по указанной должности;

- обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах городского округа;

- организация мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа;

- организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных 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 организация отдыха детей в каникулярное время;

- создание условий для оказания медицинской помощи населению на территории городского округа (за исключением территорий городских округов, включенных в утвержденный Правительством Российской Федерации 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;

- создание условий для обеспечения жителей городского округа услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;

- организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек городского округа;

- создание условий для организации досуга и обеспечения жителей городского округа услугами организаций культуры;

- создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в городском округе;

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

- обеспечение условий для развития на территории городского округа физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий городского округа;

- создание условий для массового отдыха жителей городского округа и организация обустройства мест массового отдыха населения;
- формирование и содержание муниципального архива;
- организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;
- организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;
- утверждение правил благоустройства территории городского округа, устанавливающих в том числе требования по содержанию зданий (включая жилые дома), сооружений и земельных участков, на которых они расположены, к внешнему виду фасадов и ограждений соответствующих зданий и сооружений, перечень работ по благоустройству и периодичность их выполнения; установление порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий; организация благоустройства территории городского округа (включая освещение улиц, озеленение территории, установку указателей с наименованиями улиц и номерами домов, размещение и содержание малых архитектурных форм), а также использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах городского округа;
- утверждение генеральных планов городского округа, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов городского округа документации по планировке территории, выдача разрешений на строительство (за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, иными федеральными законами), разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства, расположенных на территории городского округа, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования городского округа, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на

территории городского округа, резервирование земель и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах городского округа для муниципальных нужд, осуществление муниципального земельного контроля в границах городского округа, осуществление в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, осмотров зданий, сооружений и выдача рекомендаций об устранении выявленных в ходе таких осмотров нарушений;

- утверждение схемы размещения рекламных конструкций, выдача разрешений на установку и эксплуатацию рекламных конструкций на территории городского округа, аннулирование таких разрешений, выдача предписаний о демонтаже самовольно установленных рекламных конструкций на территории городского округа, осуществляемые в соответствии с Федеральным законом «О рекламе»;

- 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 городского округа, изменение, аннулирование таких наименований, размещение информации в государственном адресном реестре;

- организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории 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;

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

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

- организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории городского округа;

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

- создание условий для расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства, оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству;

- организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в городском округе;

- осуществление в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации, 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;

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

- осуществление муниципального лесного контроля;

- обеспечение выполнения работ, необходимых для создания искусственных земельных участков для нужд городского округа, проведение

открытого аукциона на право заключить договор о создании искусственного земельного участка в соответствии с федеральным законом;

- осуществление мер по противодействию коррупции в границах городского округа;

- организация в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» выполнения комплексных кадастровых работ и утверждение карты-плана территории.

Законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные вопросы местного значения городских округов с внутригородским делением с передачей необходимых для их осуществления материальных ресурсов и финансовых средств.

*Органы местного самоуправления городского округа, городского округа с внутригородским делением имеют право на:*

- создание музеев городского округа;
- создание муниципальных образовательных организаций высшего образования;
- участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству;
- создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий на территории городского округа;
- оказание содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации и реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений на территории городского округа;
- создание муниципальной пожарной охраны;
- создание условий для развития туризма;
- оказание поддержки общественным наблюдательным комиссиям, осуществляющим общественный контроль за обеспечением прав человека и содействие лицам, находящимся в местах принудительного содержания;
- оказание поддержки общественным объединениям инвалидов, а также созданным общероссийскими общественными объединениями инвалидов

организациям в соответствии с Федеральным законом от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»;

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

- создание условий для организации проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в порядке и на условиях, которые установлены федеральными законами;

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

- осуществление мероприятий по отлову и содержанию безнадзорных животных, обитающих на территории городского округа.

*Органы местного самоуправления внутригородского района имеют право на:*

- 1) создание музеев внутригородского района;
- 2) участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству;
- 3) создание условий для развития туризма.

К вопросам местного значения внутригородского района относятся:

1) формирование, утверждение, исполнение бюджета внутригородского района и контроль за исполнением данного бюджета;

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

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

4) обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах внутригородского района;

5) создание условий для обеспечения жителей внутригородского района услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;

6) создание условий для организации досуга и обеспечения жителей внутригородского района услугами организаций культуры;

7) обеспечение условий для развития на территории внутригородского района физической культуры и массового спорта;

8) создание условий для массового отдыха жителей внутригородского района и организация обустройства мест массового отдыха населения;

9) формирование и содержание архива внутригородского района;

10) утверждение правил благоустройства территории внутригородского района, устанавливающих в том числе требования по содержанию зданий (включая жилые дома), сооружений и земельных участков, на которых они расположены, к внешнему виду фасадов и ограждений соответствующих зданий и сооружений, перечень работ по благоустройству и периодичность их выполнения; установление порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий; организация благоустройства территории внутригородского района;

11) создание условий для расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства, благотворительной деятельности и добровольчества;

12) организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью;

13) создание условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка.

Законами субъекта Российской Федерации и уставом городского округа с внутригородским делением и принятыми в соответствии с ними уставом внутригородского района за внутригородскими районами могут закрепляться также иные вопросы из числа установленных вопросов местного значения городских округов.

Состав муниципального имущества внутригородских районов определяется законами субъектов Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними уставами городских округов с внутригородским делением и уставами внутригородских районов в соответствии с перечнем

вопросов местного значения, установленным для внутригородских районов ФЗ № 131 и законами субъектов Российской Федерации.

Источники доходов местных бюджетов внутригородских районов определяются законами субъектов Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними уставами городских округов с внутригородским делением и уставами внутригородских районов исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства. Установленные федеральным законодательством источники доходов местных бюджетов, не отнесенные законами субъектов Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними уставами городских округов с внутригородским делением и уставами внутригородских районов к источникам доходов бюджетов внутригородских районов, зачисляются в бюджеты городских округов с внутригородским делением.

### **6.3. Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения**

В целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов обладают следующими полномочиями:

- принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов;
- установление официальных символов муниципального образования;
- создание муниципальных предприятий и учреждений, осуществление финансового обеспечения деятельности муниципальных казенных учреждений и финансового обеспечения выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями, а также осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд;

- установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, и работы, выполняемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами;

- регулирование тарифов на подключение к системе коммунальной инфраструктуры, тарифов организаций коммунального комплекса на подключение, надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса, надбавок к ценам (тарифам) для потребителей. Полномочия органов местного самоуправления поселений по регулированию тарифов на подключение к системе коммунальной инфраструктуры, тарифов организаций коммунального комплекса на подключение, надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса, надбавок к ценам, тарифам для потребителей могут полностью или частично передаваться на основе соглашений между органами местного самоуправления поселений и органами местного самоуправления муниципального района, в состав которого входят указанные поселения;

- полномочиями по организации теплоснабжения, предусмотренными Федеральным законом «О теплоснабжении»;

- полномочиями в сфере водоснабжения и водоотведения, предусмотренными Федеральным законом «О водоснабжении и водоотведении»;

- организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;

- принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, а также организация сбора статистических показателей,

характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, и предоставление указанных данных органам государственной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

- разработка и утверждение программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений, городских округов, программ комплексного развития транспортной инфраструктуры поселений, городских округов, программ комплексного развития социальной инфраструктуры поселений, городских округов, требования к которым устанавливаются Правительством Российской Федерации;

- учреждение печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, доведения до сведения жителей муниципального образования официальной информации о социально-экономическом и культурном развитии муниципального образования, о развитии его общественной инфраструктуры и иной официальной информации;

- осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами;

- организация профессионального образования и дополнительного профессионального образования выборных должностных лиц местного самоуправления, членов выборных органов местного самоуправления, депутатов представительных органов муниципальных образований, муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений  
организация подготовки кадров для муниципальной службы в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации об образовании и законодательством Российской Федерации о муниципальной службе;

- организация подготовки кадров для муниципальной службы в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации

об образовании и законодательством Российской Федерации о муниципальной службе;

- утверждение и реализация муниципальных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, организация проведения энергетического обследования многоквартирных домов, помещения в которых составляют муниципальный жилищный фонд в границах муниципального образования, организация и проведение иных мероприятий, предусмотренных законодательством об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности;

- иными полномочиями в соответствии с федеральным законодательством, уставами муниципальных образований.

Законами субъекта Российской Федерации может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Такие законы субъекта Российской Федерации вступают в силу с начала очередного финансового года.

Не допускается отнесение к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления в сферах управления муниципальной собственностью, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления охраны общественного порядка, установления структуры органов местного самоуправления, изменения границ территории муниципального образования.

Органы местного самоуправления поселений, органы местного самоуправления городских округов, органы местного самоуправления городских округов с внутригородским делением, органы местного самоуправления внутригородских районов вправе в соответствии с уставами муниципальных образований принимать решение о привлечении граждан к

выполнению на добровольной основе социально значимых для поселения, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района работ (в том числе дежурств) в целях решения ряда вопросов местного значения поселений.

К социально значимым работам могут быть отнесены только работы, не требующие специальной профессиональной подготовки.

К выполнению социально значимых работ могут привлекаться совершеннолетние трудоспособные жители поселений и городских округов в свободное от основной работы или учебы время на безвозмездной основе не более чем один раз в три месяца. При этом продолжительность социально значимых работ не может составлять более четырех часов подряд.

Органы местного самоуправления муниципальных образований в случае включения в их границы территорий, ранее входивших в закрытые административно-территориальные образования, в отношении которых Президентом Российской Федерации принято решение о преобразовании или об упразднении, в порядке, установленном Законом Российской Федерации от 14 июля 1992 года № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании», ведут учет граждан, сохранивших право на получение социальной выплаты для приобретения жилого помещения за границами указанных территорий, определяют размер указанной выплаты, осуществляют контроль за соблюдением гражданами условий ее получения, а также имеют право оплачивать стоимость проезда граждан и членов их семей от прежнего места жительства до нового места жительства и стоимость провоза багажа.

Полномочия органов местного самоуправления осуществляются органами местного самоуправления муниципальных образований самостоятельно. Подчиненность органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления одного муниципального образования органу местного самоуправления или должностному лицу

местного самоуправления другого муниципального образования не допускается.

*Принципы правового регулирования полномочий органов местного самоуправления*

Перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в ФЗ № 131.

Финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации). В случаях и порядке, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, указанные обязательства могут дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета, федеральных государственных внебюджетных фондов и бюджетов субъектов Российской Федерации.

Федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации не могут содержать положений, определяющих объем расходов за счет средств местных бюджетов.

Возложение на муниципальные образования обязанности финансирования расходов, возникших в связи с осуществлением органами государственной власти и (или) органами местного самоуправления иных муниципальных образований своих полномочий, не допускается.

#### **6.4. Порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями**

Конституция РФ закрепила, что органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с

передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Отдельные государственные полномочия, передаваемые для осуществления органам местного самоуправления – это полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным в соответствии с ФЗ № 131 к вопросам местного значения.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации осуществляется федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации - законами субъектов Российской Федерации.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами не допускается.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации законами субъектов Российской Федерации допускается, если это не противоречит федеральным законам.

Отдельные государственные полномочия, передаваемые для осуществления органам местного самоуправления, осуществляются органами местного самоуправления муниципальных районов и органами местного самоуправления городских округов, если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации.

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, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов.

Органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

Федеральный закон, закон субъекта Российской Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, должны 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 осуществлении соответствующих полномочий;

3) способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации для осуществления соответствующих полномочий, включая федеральные или региональные государственные минимальные социальные стандарты;

4) перечень подлежащих передаче в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность материальных средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, или порядок определения данного перечня;

5) порядок отчетности органов местного самоуправления об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий;

б) порядок осуществления органами государственной власти контроля за осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, и наименования органов, осуществляющих указанный контроль;

7) условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

Закон субъекта Российской Федерации, предусматривающий наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями Российской Федерации, переданными для осуществления органам государственной власти субъекта Российской Федерации, также должен содержать положения, определяющие:

1) права и обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), связанные с осуществлением органами местного самоуправления переданных государственных полномочий Российской Федерации, аналогичные правам и обязанностям федеральных органов исполнительной власти, предусмотренным федеральным законом, в соответствии с которым осуществление указанных полномочий передается органам государственной власти субъектов Российской Федерации, и связанным 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 Российской Федерации, аналогичные правам и обязанностям высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), предусмотренным федеральным законом, в соответствии с которым осуществление указанных полномочий передается органам государственной власти субъектов Российской Федерации, и связанным с

осуществлением переданных полномочий, в случае, если закрепление таких прав и обязанностей не противоречит федеральным законам.

Положения федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, вводятся в действие ежегодно соответственно федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год при условии, если федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год или законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на соответствующий финансовый год предусмотрено предоставление субвенций на осуществление указанных полномочий.

#### **6.5. Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий**

По вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, в пределах своей компетенции вправе издавать обязательные для исполнения нормативные правовые акты и осуществлять контроль за их исполнением.

Признанное в судебном порядке несоответствие федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, предусматривающих наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, является основанием для отказа от исполнения указанных полномочий.

Органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

Федеральные законы, закрепляющие право органов местного самоуправления участвовать в осуществлении государственных полномочий, не переданных им в соответствии с ФЗ № 131 могут содержать положения, предусматривающие:

- 1) порядок согласования участия органов местного самоуправления в осуществлении указанных полномочий, а также особенности такого участия;
- 2) возможность и пределы правового регулирования органами государственной власти указанных полномочий.

Органы местного самоуправления участвуют в осуществлении государственных полномочий, не переданных им в соответствии с ФЗ № 131, в случае принятия представительным органом муниципального образования решения о реализации права на участие в осуществлении указанных полномочий.

Органы местного самоуправления вправе осуществлять расходы за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) на осуществление полномочий, не переданных им в соответствии с ФЗ № 131, если возможность осуществления таких расходов предусмотрена федеральными законами.

Органы местного самоуправления вправе устанавливать за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

Финансирование перечисленных выше полномочий, не является обязанностью муниципального образования, осуществляется при наличии возможности и не является основанием для выделения дополнительных средств из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Органы государственной власти осуществляют контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны в соответствии с ФЗ № 131 предоставлять уполномоченным государственным органам документы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий.

В случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий уполномоченные государственные органы вправе давать письменные предписания по устранению таких нарушений, обязательные для исполнения органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления. Указанные предписания могут быть обжалованы в судебном порядке.

## **Глава 7.**

### **Территориальные основы местного самоуправления в России**

#### **7.1. Понятие территориальных основ местного самоуправления.**

##### **Принципы территориальной организации местного самоуправления**

В современных условиях любое государство не имеет возможности реализовывать все свои управленческие функции непосредственно из центра,

в связи с этим возникает необходимость передачи их на местный уровень. Это обуславливает необходимость в территориальном делении государственного образования, предполагающем выделение внутренних территорий, в пределах которых осуществляется публично-властные функции, выполняемые (применительно к муниципальному уровню власти) органами публичного муниципального управления.

В теории муниципального права выделяются два способа организации управления в территориальных единицах: способ децентрализованного управления и способ деконцентрированного управления.

**Способ деконцентрированного управления** предполагает осуществление публичных функций в пределах поселений местными органами публичной власти государства.

Деконцентрированное управление характеризуется следующими признаками:

1) Местные государственные органы и должностные лица назначаются вышестоящими государственными органами и действуют в интересах государства.

2) Местные государственные органы и должностные лица подотчетны вышестоящим органам государственной власти.

3) Местные государственные органы могут быть распущены и должностные лица отстранены от должности вышестоящими органам государственной власти.

4) Местные государственные органы и должностные лица наделяются полномочиями по распоряжению материальными и финансовыми средствами от имени государства.

**Способ децентрализованного управления** предполагает осуществление публичных функций в пределах поселений самостоятельными органами публичной власти муниципальных образований.

Децентрализованное управление характеризуется следующими признаками:

1) Муниципальные органы и должностные лица избираются населением либо его представителями.

2) Муниципальные органы и должностные лица действуют в интересах населения соответствующего муниципального образования, которому они и подотчетны.

3) Муниципальные органы могут быть распущены, а муниципальные должностные лица отстранены от должности при соблюдении специфических муниципально-правовых формальностей.

4) Муниципальные образования наделяются на праве собственности муниципальным имуществом и финансовыми средствами.

В настоящее время в Российской Федерации используется способ децентрализованного управления на местах.

Что касается непосредственно территориальной организации местного самоуправления, то местное самоуправление в Российской Федерации осуществляется в границах муниципальных образований.

Система правовых норм, регулирующих вопросы территориальной организации местного самоуправления (порядок определения границ муниципальных образований, изменение, создание, преобразование муниципальных образований, их объединение, изменение статуса, упразднение) – это территориальные основы местного самоуправления.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06 октября 2003 г. установил виды муниципальных образований в России:

- 1) поселения: городские и сельские;
- 2) муниципальные районы;
- 3) городские округа (в т.ч. территории внутригородских районов);
- 4) в городских округах в соответствии с законами субъекта Российской Федерации местное самоуправление может осуществляться также на территориях внутригородских районов;
- 5) внутригородские территории городов федерального значения

*Сельское поселение* – это 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* – это город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

*Муниципальный район* – это несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

*Городской округ* – это городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

*Городской округ с внутригородским делением* – это городской округ, в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования.

*Внутригородской район* – это внутригородское муниципальное образование на части территории городского округа с внутригородским делением, в границах которой местное самоуправление осуществляется

населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. Критерии для деления городских округов с внутригородским делением на внутригородские районы устанавливаются законами субъекта Российской Федерации и уставом городского округа с внутригородским делением.

*Внутригородская территория* (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения – это часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

*Межселенная территория* – это территория, находящаяся вне границ поселений;

Таким образом, муниципальное образование – это городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения.

*Принципы территориальной организации местного самоуправления:*

- 1) осуществления местного самоуправления на всей территории России;
- 2) эффективности самоорганизации, основанный на осознании населением общих интересов и участии в их реализации;
- 3) подконтрольности органов и должностных лиц местного самоуправления населения, который также требует максимально ограниченной территории;
- 4) доступности органов местного самоуправления для жителей в течение короткого времени также требует максимально ограниченной территории;
- 5) учета мнения населения, проживающего на данной территории;
- 6) учета исторических, социально-этнических и иных местных традиций;

7) невозможности лишения населения права на осуществление местного самоуправления независимо от его численности в границах муниципального образования.

Исследование норм действующего законодательства позволяет сделать вывод о фактических различиях в правовом статусе разных видов муниципальных образований. Это проявляется в следующем<sup>1</sup>:

- установлено разное соотношение административно-территориальных единиц и вида муниципального образования;

- установлены разные критерии создания муниципальных образований (например, критерий транспортной доступности действует только в отношении муниципальных районов; пешеходной - сельских поселений); упраздняться или создаваться могут только сельские поселения;

- установлены разные перечни вопросов местного значения; об отдельных государственных полномочиях говорится в контексте муниципальных районов и городских округов;

- определены разные организационные модели местного самоуправления, основанные на разных механизмах формирования органов местного самоуправления, а также их взаимоотношений между собой;

- существуют значительные различия в сфере бюджетных отношений; установлены разные доходные источники для разных типов муниципальных образований, в распределении межбюджетных трансфертов;

- в муниципальной собственности могут находиться разные имущественные объекты.

## **7.2. Территории и границы муниципальных образований**

Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных

---

<sup>1</sup> Шугрина Е.С. Новый этап реформирования местного самоуправления: будут ли обращения в Конституционный Суд? // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 1. С. 25 - 31.

районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения.

В городских округах в соответствии с законами субъекта Российской Федерации местное самоуправление может осуществляться также на территориях внутригородских районов.

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

Границы территорий муниципальных образований устанавливаются и изменяются законами субъектов Российской Федерации.

При изменении границ между субъектами Российской Федерации изменение границ муниципальных образований, преобразование муниципальных образований, их упразднение, связанные с изменением границ между субъектами Российской Федерации, осуществляются в порядке, установленном законами субъектов Российской Федерации.

*Границы муниципальных образований устанавливаются и изменяются в соответствии со следующими требованиями:*

- территория субъекта Российской Федерации разграничивается между поселениями. Территории с низкой плотностью сельского населения, могут не включаться в состав территорий поселений;

- территории всех поселений, за исключением территорий городских округов, а также возникающие на территориях с низкой плотностью населения и (или) на территориях упраздняемых поселений межселенные территории входят в состав муниципальных районов;

- территорию поселения составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения

соответствующего поселения, рекреационные земли, земли для развития поселения;

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

- 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);

- 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 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 населения - менее 3000 человек каждый);

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

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

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

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

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

- территория населенного пункта должна полностью входить в состав территории поселения;

- территория поселения не может входить в состав территории другого поселения;

- территория городского округа не входит в состав территории муниципального района;

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

- территория поселения должна полностью входить в состав территории муниципального района.

Разделение населенных пунктов, влекущее несоответствие границ и (или) статуса муниципальных образований, существующих на день такого разделения, должно осуществляться одновременно с изменением границ и (или) преобразованием таких муниципальных образований.

Наделение городского поселения статусом городского округа осуществляется законом субъекта Российской Федерации 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 Российской Федерации, 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 Российской Федерации.

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

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

К территориям с высокой плотностью сельского населения относятся территории субъектов Российской Федерации, отдельных муниципальных

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

*Изменение границ муниципального образования.*

Изменение границ муниципального образования осуществляется законом субъекта Российской Федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, федеральных органов государственной власти в соответствии с законодательством.

*Инициатива населения* об изменении границ муниципального образования реализуется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для выдвижения инициативы проведения местного референдума.

*Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти* об изменении границ муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти.

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

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 муниципальных районов и входящих в их состав поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в состав указанных поселений поселков и сельских населенных пунктов к территориям городских округов, осуществляется с согласия населения поселений и городских округов, выраженного представительными органами соответствующих поселений и городских округов, а также с учетом мнения населения муниципальных районов, выраженного представительными органами соответствующих муниципальных районов.

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

Изменение границ муниципальных районов и поселений, не влекущее отнесения территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов соответственно к территориям других муниципальных районов или поселений, осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительными органами соответствующих муниципальных районов и поселений.

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

Уменьшение численности населения сельских населенных пунктов менее чем на 50 процентов относительно минимальной численности

населения, после установления законами субъектов Российской Федерации границ поселений в соответствии с требованиями ФЗ № 131 не является достаточным основанием для инициирования органами местного самоуправления, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральными органами государственной власти процедуры изменения границ поселений.

### **7.3. Порядок создания, упразднения, муниципальных образований и изменения их границ**

Преобразование муниципальных образований – это объединение муниципальных образований, разделение муниципальных образований, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом сельского поселения, изменение статуса сельского поселения в связи с наделением его статусом городского поселения, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа, изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением его статуса городского округа с внутригородским делением, присоединение поселения к городскому округу с внутригородским делением и выделение внутригородского района из городского округа с внутригородским делением.

Преобразование муниципальных образований осуществляется законами субъектов Российской Федерации по инициативе:

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

Инициатива населения о преобразовании муниципального образования реализуется в порядке, установленном федеральным законодательством и

принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для выдвижения инициативы проведения местного референдума.

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

### Объединение

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 поселения с городским округом осуществляется с согласия населения поселения и городского округа, выраженного представительным органом соответствующих поселения и городского округа, а также с учетом мнения населения муниципального района, выраженного представительным органом соответствующего муниципального района. Поселение, объединенное с городским округом, утрачивает статус муниципального образования.

Объединение городского поселения с городским округом осуществляется одновременно с изменением административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации, в результате которого происходит объединение города, находящегося на территории городского округа, и города (поселка), находящегося на территории городского поселения и являющегося его административным центром.

Объединение двух и более внутригородских районов, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с

учетом мнения населения каждого из соответствующих внутригородских районов в соответствии с уставом внутригородского района и с согласия населения городского округа с внутригородским делением, выраженного представительным органом городского округа с внутригородским делением.

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

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 района осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительным органом муниципального района.

Разделение внутригородского района, влекущее образование двух и более внутригородских районов, осуществляется с учетом мнения населения образуемых внутригородских районов в соответствии с уставом разделяемого внутригородского района и с согласия населения городского округа с внутригородским делением, выраженного его представительным органом.

### Присоединение

Присоединение поселения к городскому округу с внутригородским делением осуществляется с согласия населения данного поселения и городского округа с внутригородским делением в соответствии с их уставами, а также с учетом мнения населения муниципального района, из состава которого исключается указанное поселение, выраженного представительными органами указанных муниципальных образований.

Поселение, присоединяемое к городскому округу с внутригородским делением, наделяется законом субъекта Российской Федерации статусом внутригородского района.

#### Выделение

Выделение внутригородского района из городского округа с внутригородским делением осуществляется с согласия населения городского округа с внутригородским делением и муниципального района, в состав которого будет входить указанная территория, в соответствии с их уставами, а также с учетом мнения населения внутригородского района в соответствии с его уставом. Внутригородской район, выделяемый из городского округа с внутригородским делением, наделяется законом субъекта Российской Федерации статусом городского или сельского поселения.

#### Изменение статуса

Изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа осуществляется законом субъекта Российской Федерации с согласия населения соответствующего городского поселения, а также с согласия населения муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) соответствующее городское поселение. Мнение населения городского поселения и мнение населения муниципального района выявляются путем голосования, проводимого отдельно на территории городского поселения и на территории муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) городское поселение. Изменение статуса городского поселения не допускается при отсутствии согласия на такое изменение населения городского поселения и (или) населения муниципального района.

Изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением его статуса городского округа с внутригородским делением осуществляется законом субъекта Российской Федерации с учетом мнения населения

соответствующего городского округа в соответствии с его уставом и законом субъекта Российской Федерации. Лишение муниципального образования статуса городского округа с внутригородским делением влечет за собой упразднение внутригородских районов.

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 Российской Федерации с согласия населения соответствующего поселения, выраженного путем голосования.

#### Упразднение поселений

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.

Упразднение поселений осуществляется законом субъекта Российской Федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта Российской Федерации или федеральных органов государственной власти. Инициатива населения об упразднении поселения оформляется решением об упразднении поселения, принятым на сходе граждан, проживающих в указанном поселении. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти об упразднении поселения оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти.

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

данного муниципального образования, в период кампании местного референдума.

В случае, если в поселении отсутствуют жители, обладающие избирательным правом, органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе принять решение об изменении административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации, в результате которого происходит упразднение всех населенных пунктов, входящих в состав поселения, с последующим упразднением поселения. Упразднение поселения осуществляется законом субъекта Российской Федерации.

Территория упраздненного поселения на территориях с низкой плотностью сельского населения и в труднодоступных местностях входит в состав муниципального района в качестве межселенной территории, на иных территориях в состав поселений, имеющих общую границу с упраздняемым поселением. Отнесение территории упраздненного поселения к территориям иных поселений осуществляется законом субъекта Российской Федерации с учетом мнения населения, выраженного представительными органами данных поселений.

Создание вновь образованных поселений на межселенных территориях осуществляется законами субъектов Российской Федерации по инициативе населения, выдвинутой на сходе граждан, проживающих в населенном пункте, расположенном на межселенных территориях, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральных органов государственной власти. В случае выдвижения на сходе граждан, проживающих в населенном пункте, расположенном на межселенной территории, инициативы о создании вновь образованного поселения такая инициатива оформляется решением схода граждан, проживающих в соответствующем населенном пункте. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти о создании на межселенной территории вновь образованного муниципального

образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти.

Создание вновь образованных поселений на межселенных территориях осуществляется с согласия населения муниципального района, выраженного представительным органом данного муниципального района. Закон субъекта Российской Федерации о создании на межселенной территории вновь образованного поселения не должен вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления муниципального района, в период кампании местного референдума. В случае выдвижения на сходе граждан, проживающих в населенном пункте, расположенном на межселенной территории, инициативы о создании вновь образованного поселения такая инициатива оформляется решением схода граждан, проживающих в соответствующем населенном пункте.

## **Глава 8.**

### **Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления.**

#### **8.1. Понятие, отграничение форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления, их система**

Власть народа – важнейшее понятие в современных демократических, правовых государствах.

Одну из наиболее обобщенных формулировок власти народа предложил в свое время американский Президент А. Линкольн: «правление народа, для народа и посредством народа»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Чиркин В.Е. Конституционные проблемы власти народа // Государство и право. 2004. № 9. С. 6.

Согласно Конституции РФ народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Основной закон нашего государства закрепляет в качестве основы конституционного строя местное самоуправление и участие населения страны в осуществлении местного самоуправления, что является важнейшей формой проявления власти народа, выражения его воли.

В Конституции РФ говорится о том, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно и обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения.

В продолжение и поддержку положений Конституции РФ 1993 г. ст. 3 Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», устанавливает права граждан России на осуществление местного самоуправления: «Граждане... осуществляют местное самоуправление посредством участия в местных референдумах, муниципальных выборах, посредством иных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления»<sup>1</sup>.

Данные нормы основополагающих правовых актов делают акцент на том, что местное самоуправление – это форма власти народа, местная власть – население соответствующей локальной территории (муниципального образования), реализующее собственные властные полномочия непосредственно, а также через делегирование их своим представителям – муниципальным органам власти. Местное самоуправление – это не власть учреждений. Муниципальные органы власти осуществляют в процессе управляющего воздействия соответствующие, строго установленные в уставе муниципального образования властные полномочия. Можно сказать точнее:

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

если нет прямого народовластия, волеизъявления граждан в муниципальном образовании – нет и местного самоуправления<sup>1</sup>.

В теории муниципального права выделяются два вида форм осуществления местного самоуправления:

1. Опосредованные формы осуществления местного самоуправления, представляющие собой формы осуществления местного самоуправления реализуемые посредством деятельности муниципальных органов и должностных лиц (муниципального представительного органа, главы муниципального образования, местной администрации).

2. Непосредственные формы осуществления местного самоуправления, представляющие собой формы осуществления местного самоуправления реализуемые посредством самостоятельной деятельности местного населения.

Непосредственные формы осуществления местного самоуправления, в свою очередь, можно разграничить на следующие основные виды:

- 1) формы непосредственного осуществления местного самоуправления;
- 2) формы участия в осуществлении местного самоуправления.

Ряд учёных, имея в виду ст. 33 ФЗ № 131 выделяют в отдельную (третью) группу так называемые иные, допускаемые законодательством РФ, формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Наиболее ярко участие населения в жизни муниципального образования проявляется именно по средствам форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении, общая характеристика которых представлена в главе 5 Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

---

<sup>1</sup> Глазунова Н.И. Система государственного и муниципального управления: учебник. М.: ТК Велби, изд-во «Проспект», 2006. С. 518-523.

Необходимо отметить, что законодатель объединил организационные формы народовластия в одну главу, и не дал пояснений относительно того, что считать формами непосредственного осуществления местного самоуправления, что формами участия в его осуществлении и какие формы народовластия следует относить к иным формам.

А.А. Уваров считает, что одни из этих форм, такие, как местный референдум, муниципальные выборы, сходы граждан, можно считать формами непосредственной демократии, другие – публичные слушания, собрания, конференции, правотворческую инициативу граждан, опросы граждан и т.п. – следует расценивать как консультативные формы политической активности граждан. Если первые из них по своей природе тяготеют к формам публичной власти, то вторые – к формам гражданского общества. Исходя из этого, следует расценивать и степень интеграции гражданского общества и местного самоуправления через формы прямого волеизъявления местного населения. В первом случае возможности такой интеграции строго ограничены, а порядок их осуществления почти полностью регламентирован законодательством. Во втором случае эти возможности основаны на таком принципе, как «разрешено все, что не запрещено». В качестве общих признаков этих двух форм прямого волеизъявления граждан выступают:

- 1) обязательная правовая регламентация процедур их осуществления;
- 2) неопосредованный характер воздействия воли каждого участника (жителя) на правовой результат;
- 3) предмет, по которому осуществляется волеизъявление граждан, – как правило, вопросы местного значения<sup>1</sup>.

Отличительными же признаками являются:

- 1) если формы осуществления местного самоуправления воздействуют на конечный правовой результат в императивном порядке, т.е. воля каждого

---

<sup>1</sup> Уваров А.А. Местное самоуправление и гражданское общество // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 15. С. 23.

обязательно воздействует на окончательный правовой результат, то формы участия в осуществлении местного самоуправления предполагают выработку промежуточного правового результата (в виде проекта) и в консультативном (необязательном) порядке воздействуют на этот результат;

2) в отличие от формы осуществления местного самоуправления участие населения в его осуществлении не предполагает персонафицированной фиксации участников прямого волеизъявления граждан, наличия кворума, специального контроля за соблюдением установленного регламента проведения мероприятий и других обязательных условий и атрибутов императивных форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления. Будь то публичное слушание или собрание граждан, юридический результат их проведения слишком эфемерен и служит скорее информационным источником при взаимодействии органов местного самоуправления с населением, чем формой участия населения в осуществлении местного самоуправления<sup>1</sup>.

Н.А. Игнатюк видит отличие в формулировках «осуществление местного самоуправления» и «участие в осуществлении местного самоуправления» в том, что в первом случае речь идет о действиях, осуществляемых от имени всего населения муниципального образования, реализуемых через принятие актов, обязательных к исполнению на всей территории муниципального образования, и исполнению, а также обеспечении исполнения данных актов. При этом осуществление местного самоуправления является не только правом, но и обязанностью<sup>2</sup>.

Когда речь идет об участии населения в осуществлении местного самоуправления, подразумеваются допустимые, но не обязательные действия жителей муниципальных образований (как индивидуальные, так и коллективные), связанные с решением вопросов местного значения, совершаемые ими по собственной инициативе и под свою ответственность.

---

<sup>1</sup> Уваров А.А. Местное самоуправление и гражданское общество. С. 24.

<sup>2</sup> Муниципальное право: учебник для вузов / под ред. Н.А. Игнатюк. М., 2005. С. 78.

Пределы указанных действий определяются федеральными, субъектов Российской Федерации и муниципальными нормативными правовыми актами. При этом формой определения данных пределов могут быть как прямые предписания, так и сложные конструкции.

Таким образом, к формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления относятся:

- 1) местный референдум;
- 2) муниципальные выборы;
- 3) голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления;
- 4) голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;
- 5) сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа муниципального образования
- 6) сход граждан.

К формам же участия населения в осуществлении местного самоуправления следует отнести:

- 1) территориальное общественное самоуправление;
- 2) правотворческая инициатива граждан;
- 3) публичные слушания;
- 4) собрание граждан;
- 5) конференция граждан (собрание делегатов);
- 6) опрос граждан;
- 7) обращения граждан в органы местного самоуправления.

Следует отметить тот факт, что несмотря на схожесть вышеуказанных форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления, в их содержании имеется ряд отличий.

Во-первых, формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления являются правовыми процедурами

проведение которых, в отличие от форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, является обязательным для решения соответствующих вопросов местного значения.

Во-вторых, реализация населением форм непосредственного осуществления местного самоуправления предполагает правовой результат, во исполнение которого компетентным органом должен быть принят нормативно-правовой акт, влекущий юридические последствия.

Совокупность же правовых норм, регулирующих формы осуществления и участия населения в местном самоуправлении, составляет правовой институт форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления.

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

Концепция ФЗ № 131 по вопросу закрепления форм прямого народовластия полностью коррелирует с Конституцией РФ, где закрепляется, что высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Исходя из этого, в федеральном законодательстве о местном самоуправлении в первую очередь рассматриваются такие формы непосредственного осуществления местного самоуправления как местный референдум и муниципальные выборы.

### Местный референдум

Местный референдум – это форма непосредственного осуществления населением местного самоуправления, осуществляемая в целях решения вопросов местного значения.

Местный референдум проводится на всей территории муниципального образования.

Федеральным законом от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>1</sup> установлено, что на местный референдум могут быть вынесены только вопросы местного значения.

Решение о назначении местного референдума принимается представительным органом муниципального образования:

1) по инициативе, выдвинутой гражданами Российской Федерации, имеющими право на участие в местном референдуме;

2) по инициативе, выдвинутой избирательными объединениями, иными общественными объединениями, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдумах и которые зарегистрированы в порядке и сроки, установленные федеральным законом;

3) по инициативе представительного органа муниципального образования и главы местной администрации, выдвинутой ими 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 Российской Федерации и не может превышать 5 процентов от числа участников референдума, зарегистрированных на территории муниципального образования в соответствии с федеральным законодательством.

Инициатива проведения референдума, выдвинутая гражданами, избирательными объединениями, иными общественными объединениями, оформляется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 17.06.2002. № 24. Ст. 2253.

Инициатива проведения референдума, выдвинутая совместно представительным органом муниципального образования и главой местной администрации, оформляется правовыми актами представительного органа муниципального образования и главы местной администрации.

Представительный орган муниципального образования обязан назначить местный референдум в течение 30 дней со дня поступления в представительный орган муниципального образования 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 Российской Федерации, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации или прокурора. Назначенный судом местный референдум организуется избирательной комиссией муниципального образования, а обеспечение его проведения осуществляется исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации или иным органом, на который судом возложено

В местном референдуме имеют право участвовать граждане Российской Федерации, место жительства которых расположено в границах муниципального образования. Граждане Российской Федерации участвуют в местном референдуме на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании.

Итоги голосования и принятое на местном референдуме решение подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

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.

Органы местного самоуправления обеспечивают исполнение принятого на местном референдуме решения в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом муниципального образования.

Решение о проведении местного референдума, а также принятое на местном референдуме решение может быть обжаловано в судебном порядке гражданами, органами местного самоуправления, прокурором, уполномоченными федеральным законом органами государственной власти.

Гарантии прав граждан на участие в местном референдуме, а также порядок подготовки и проведения местного референдума устанавливаются федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации.

*Принципы проведения местного референдума:*

1. Референдум проводится на основе всеобщего равного прямого и свободного волеизъявления граждан Российской Федерации при тайном голосовании.

2. Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в референдуме независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств.

3. Граждане Российской Федерации участвуют в референдуме на равных основаниях. Каждый участник референдума обладает равным числом голосов.

4. Гражданин Российской Федерации голосует за вынесенный (вынесенные) на референдум вопрос (вопросы) или против него (них) непосредственно.

5. Участие гражданина Российской Федерации (далее также - гражданин) в референдуме является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина с целью принудить его к

участию или неучастию в референдуме, в выдвижении инициативы проведения референдума, в подготовке и проведении референдума, а также препятствовать его свободному волеизъявлению.

6. Голосование на референдуме является тайным, исключая возможность какого-либо контроля за волеизъявлением гражданина Российской Федерации, в том числе наблюдения за заполнением участником референдума бюллетеня для голосования на референдуме в месте для тайного голосования.

7. Вопрос, выносимый на референдум, должен быть сформулирован таким образом, чтобы исключалась возможность его множественного толкования, чтобы на него можно было дать только однозначный ответ и чтобы исключалась неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения.

*На местный референдум не могут быть вынесены следующие вопросы:*

- о досрочном прекращении или продлении срока полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления, о приостановлении осуществления ими своих полномочий, а также о проведении досрочных выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления либо об отсрочке указанных выборов;

- о персональном составе органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления;

- об избрании депутатов и должностных лиц, об утверждении, о назначении на должность и об освобождении от должности должностных лиц, а также о даче согласия на их назначение на должность и освобождение от должности;

- о принятии или об изменении соответствующего бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств субъекта Российской Федерации, муниципального образования;

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

Данный перечень вопросов является исчерпывающим, поскольку законодатель закрепляет, что установление иных ограничений для вопросов, выносимых на референдум, кроме указанных в Федеральном законе от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не допускается.

### Муниципальные выборы

Выборы – это форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица.

Муниципальные выборы проходят на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании и проводятся в целях избрания:

- депутатов;
- членов выборного органа местного самоуправления;
- выборных должностных лиц местного самоуправления.

Депутат – член представительного органа поселения, муниципального района, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района или внутригородской территории города федерального значения.

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

Выборное должностное лицо местного самоуправления – 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.

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

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.

*Порядок формирования и полномочия избирательных комиссий муниципальных образований*

Избирательная комиссия, организующая в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования подготовку и проведение выборов в органы местного самоуправления, местного референдума, является избирательной комиссией муниципального образования.

Избирательная комиссия муниципального образования является муниципальным органом и не входит в структуру органов местного самоуправления.

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

Полномочия избирательной комиссии муниципального образования по решению соответствующей избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, принятому на основании обращения представительного органа этого муниципального образования, могут возлагаться на территориальную комиссию или на участковую комиссию, действующую в границах муниципального образования.

В случае создания вновь образованного муниципального образования полномочия избирательной комиссии данного муниципального образования по решению избирательной комиссии субъекта Российской Федерации могут быть возложены на территориальную комиссию.

Срок полномочий избирательной комиссии муниципального образования составляет пять лет. Если срок полномочий избирательной комиссии муниципального образования истекает в период избирательной кампании, после назначения референдума и до окончания кампании референдума, в которых участвует данная комиссия, срок ее полномочий продлевается до окончания этой избирательной кампании, кампании референдума.

Данное положение не применяется при проведении повторных и дополнительных выборов депутатов представительного органа муниципального образования.

Полномочия избирательной комиссии муниципального образования могут быть прекращены досрочно законом субъекта Российской Федерации в случае преобразования муниципального образования. Днем досрочного прекращения полномочий такой избирательной комиссии муниципального образования является день вступления в силу закона субъекта Российской Федерации о преобразовании муниципального образования.

Избирательная комиссия муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения формируется в количестве восьми, десяти или двенадцати членов с правом решающего голоса. Избирательная комиссия поселения формируется в количестве шести, восьми или десяти членов с правом решающего голоса. Число членов избирательной комиссии муниципального образования устанавливается уставом муниципального образования.

Формирование избирательной комиссии муниципального образования осуществляется представительным органом муниципального образования на основе предложений собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы, а также предложений избирательной комиссии муниципального образования предыдущего состава, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, а формирование избирательной комиссии поселения - также на основе предложений избирательной комиссии муниципального района, территориальной комиссии.

Представительный орган муниципального образования обязан назначить половину от общего числа членов избирательной комиссии муниципального образования на основе поступивших предложений:

а) политических партий, выдвинувших федеральные списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации;

б) политических партий, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации, а также политических партий, выдвинувших списки кандидатов, которым переданы депутатские мандаты в соответствии с законом субъекта Российской Федерации;

в) избирательных объединений, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования.

Представительный орган муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения обязан назначить половину от общего числа членов избирательной комиссии муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения на основе поступивших предложений избирательной комиссии субъекта Российской Федерации.

Представительный орган поселения обязан назначить половину от общего числа членов избирательной комиссии поселения на основе поступивших предложений избирательной комиссии муниципального района, территориальной комиссии в следующем порядке:

а) если полномочия избирательной комиссии муниципального района не возложены на территориальную комиссию, два члена избирательной комиссии поселения назначаются на основе предложений избирательной комиссии муниципального района, остальные члены избирательной комиссии поселения назначаются на основе предложений территориальной комиссии;

б) если полномочия избирательной комиссии муниципального района возложены на территориальную комиссию, члены избирательной комиссии поселения назначаются на основе предложений территориальной комиссии;

в) если полномочия территориальной комиссии возложены на избирательную комиссию муниципального района, члены избирательной комиссии поселения назначаются на основе предложений избирательной комиссии муниципального района.

*Полномочия избирательной комиссии муниципального образования:*

а) осуществляет на территории муниципального образования контроль за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;

б) обеспечивает на территории муниципального образования реализацию мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов в

органы местного самоуправления, местных референдумов, изданием необходимой печатной продукции;

в) осуществляет на территории муниципального образования меры по обеспечению при проведении выборов в органы местного самоуправления, местного референдума соблюдения единого порядка распределения эфирного времени и печатной площади между зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями для проведения предвыборной агитации, между инициативной группой по проведению референдума и иными группами участников референдума для проведения агитации по вопросам референдума;

г) осуществляет на территории муниципального образования меры по обеспечению при проведении выборов в органы местного самоуправления, местного референдума соблюдения единого порядка установления итогов голосования, определения результатов выборов, референдумов;

д) осуществляет на территории муниципального образования меры по обеспечению при проведении выборов в органы местного самоуправления, местного референдума соблюдения единого порядка опубликования итогов голосования и результатов выборов, референдумов;

е) осуществляет на территории муниципального образования меры по организации финансирования подготовки и проведения выборов в органы местного самоуправления, местных референдумов, распределяет выделенные из местного бюджета и (или) бюджета субъекта Российской Федерации средства на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов в органы местного самоуправления, местного референдума, контролирует целевое использование указанных средств;

ж) оказывает правовую, методическую, организационно-техническую помощь нижестоящим комиссиям;

з) заслушивает сообщения органов местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов в органы местного самоуправления, местного референдума;

и) рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) нижестоящих комиссий, а избирательная комиссия муниципального района - также жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) избирательной комиссии поселения и принимает по указанным жалобам (заявлениям) мотивированные решения;

к) осуществляет иные полномочия в соответствии с настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, конституцией (уставом), законами субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования.

Гарантии избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов, порядок назначения, подготовки, проведения, установления итогов и определения результатов муниципальных выборов устанавливаются федеральным законодательством и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации. Законом субъекта Российской Федерации в соответствии федеральным законодательством устанавливаются виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения.

В соответствии с установленными законом субъекта Российской Федерации видами избирательных систем уставом муниципального образования определяется та избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании.

Под избирательной системой законодатель понимает 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.

При проведении муниципальных выборов могут использоваться следующие избирательные системы:

- пропорциональная;
- мажоритарная;
- смешанная (мажоритарно-пропорциональная).

Законом субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством могут быть определены условия применения видов избирательных систем в муниципальных образованиях в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств.

Выборы депутатов представительных органов поселений (за исключением городских округов) с численностью населения менее 3000 человек, а также представительных органов поселений (включая представительные органы городских округов) с численностью менее 15 депутатов проводятся по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам.

В случае, если в избираемом на муниципальных выборах представительном органе муниципального образования часть депутатских мандатов распределяется в соответствии с законодательством о выборах между списками кандидатов, выдвинутых политическими партиями (их региональными отделениями или иными структурными подразделениями), пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов, распределению между указанными списками кандидатов подлежат не менее 10 депутатских мандатов.

Итоги муниципальных выборов подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления

Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления

проводится по инициативе населения в порядке, установленном федеральным законодательством и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для проведения местного референдума.

Основания для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и процедура отзыва указанных лиц устанавливаются уставом муниципального образования.

Основаниями для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке.

Уставом города Оренбурга<sup>1</sup> закреплено, что основаниями для отзыва депутата городского Совета могут служить только их конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке.

К противоправным решениям, действиям (бездействию) относится:

- а) невыполнение своих обязанностей;
- б) нарушение действующего законодательства;
- в) совершение действий, порочащих звание депутата.

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. 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).

---

<sup>1</sup> Вечерний Оренбург. № 21. 2006. 24 мая.

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.

Итоги голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и принятые решения подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования.

В целях получения согласия населения при изменении границ муниципального образования, преобразовании муниципального образования проводится голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования.

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

Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования назначается представительным органом муниципального образования и проводится в порядке, установленном федеральным законодательством для проведения местного референдума.

При этом правила федерального законодательства, запрещающие проведение агитации государственными органами, органами местного самоуправления, лицами, замещающими государственные или муниципальные должности, а также положения, определяющие юридическую силу решения, принятого на референдуме, не применяются.

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

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

#### Сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа муниципального образования

В поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек для решения вопросов местного значения проводится сход граждан. В поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, более 100 и не более 300 человек для решения вопросов местного значения в соответствии с уставом муниципального образования может проводиться сход граждан. Сход граждан правомочен при участии в нем более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом.

Сход граждан осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования, в том числе отнесенные к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.

Сход граждан может созываться по инициативе:

- главы муниципального образования самостоятельно;

- группы жителей поселения численностью не менее 10 человек.

Проведение схода граждан обеспечивается главой местной администрации.

Участие в сходе граждан выборных должностных 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 граждан и 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.

Решения, принятые на сходе граждан, подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

### Сход граждан

Сход граждан может проводиться:

1) в населенном пункте по вопросу изменения границ поселения (муниципального района), в состав которого входит указанный населенный пункт, влекущего отнесение территории указанного населенного пункта к территории другого поселения (муниципального района);

2) в поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, по вопросам изменения границ, преобразования указанного поселения;

3) в поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляет сход граждан, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составит более 100

человек, по вопросу об образовании представительного органа поселения, о его численности и сроке полномочий;

4) в поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, по вопросу о введении и об использовании средств самообложения граждан;

5) в населенном пункте, расположенном на межселенной территории, в целях выдвижения инициативы населения по вопросам, связанным с организацией и осуществлением местного самоуправления;

6) в поселении, расположенном на территории с низкой плотностью сельского населения или в труднодоступной местности, если численность населения сельского поселения составляет не более 100 человек, по вопросу об упразднении поселения.

Сход граждан правомочен при участии в нем более половины обладающих избирательным правом жителей населенного пункта или поселения. Решение такого схода граждан считается принятым, если за него проголосовало более половины участников схода граждан.

### **8.3. Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления**

#### Правотворческая инициатива граждан

Правотворческая инициатива граждан – это форма участия населения в осуществлении местного самоуправления, которая заключается во внесении инициативной группой граждан, обладающих активным избирательным правом, проекта муниципального правового акта по вопросам местного значения в орган местного самоуправления или должностному лицу органа местного самоуправления, рассмотрение которого для них является обязательным и по результатам рассмотрения которого должно быть принято

официальное мотивированное решение в письменной форме и доведено до сведения всех членов инициативной группы граждан<sup>1</sup>.

Согласно ст. 26 ФЗ № 131 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 устанавливается нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования и не может превышать 3 процента от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом.

В случае отсутствия нормативного правового акта представительного органа муниципального образования, регулирующего порядок реализации правотворческой инициативы граждан, принятие к рассмотрению и рассмотрение проекта муниципального правового акта, внесенного гражданами, осуществляются в соответствии с настоящим Федеральным законом.

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.

В случае, если принятие муниципального правового акта, проект которого внесен в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, относится к компетенции коллегиального органа местного

---

<sup>1</sup> Бычкова Е.И. Реализация правотворческой инициативы граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления: дис. .. канд. ... юрид. наук. Челябинск, 2011.

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.

Рассмотрим особенности закрепления правотворческой инициативы граждан в муниципальных правовых актах.

Так, согласно Решению Оренбургского городского Совета от 11 июня 2009 г. № 839 «Об утверждении Положения о реализации правотворческой инициативы граждан в городе Оренбурге»<sup>1</sup> правотворческая инициатива граждан – это право граждан вносить в органы местного самоуправления города Оренбурга проекты муниципальных правовых актов по вопросам местного значения.

Право граждан на реализацию правотворческой инициативы не может зависеть от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также иных обстоятельств.

Реализация правотворческой инициативы осуществляется открыто и гласно. Никто не может быть принужден к выражению своего мнения и убеждений или отказу от них.

Правовую основу правотворческой инициативы граждан в городе Оренбурге составляют Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Устав города Оренбурга.

---

<sup>1</sup> Вечерний Оренбург. № 24. 2009. 17 июня.

Предметом правотворческой инициативы граждан могут являться проекты муниципальных нормативных правовых актов Оренбургского городского Совета и администрации города Оренбурга.

Не могут вноситься в порядке реализации правотворческой инициативы проекты муниципальных правовых актов, предмет регулирования которых не относится к компетенции органов местного самоуправления.

Указанный документ, кроме того, закрепляет:

- порядок формирования инициативной группы для реализации правотворческой инициативы;
- порядок сбора подписей в поддержку инициативы;
- внесение правотворческой инициативы граждан в органы местного самоуправления города Оренбурга;
- порядок проверки представленных документов для реализации правотворческой инициативы;
- процедуру рассмотрения правотворческой инициативы граждан;
- образцы документов (подписных листов).

Необходимо отметить, что муниципальные правовые акты в вопросе регламентации процедуры реализации правотворческой инициативы граждан, в каждом муниципальном образовании абсолютно различны и зачастую не достаточно полно отражают процедуру реализации правотворческой инициативы граждан, ее важнейшие аспекты остаются за рамками внимания муниципальных правотворцев.

Так далеко не во всех муниципальных правовых актах перечисляются возможные решения по результатам рассмотрения проекта правового акта, внесенного в порядке правотворческой инициативы граждан, которыми могут быть, например:

- о принятии проекта муниципального правового акта, внесенного в порядке реализации правотворческой инициативы, к рассмотрению;

- о возвращении проекта муниципального правового акта, внесенного в порядке реализации правотворческой инициативы, на доработку;

- о возвращении проекта муниципального правового акта, внесенного в порядке реализации правотворческой инициативы без рассмотрения.

В связи с разрозненностью муниципальных правовых актов и неоднозначностью толкования федерального законодательства часто среди ученых обсуждается идея принятия Федерального закона «О правотворческой инициативе граждан Российской Федерации» (см., например: В.В. Комарова<sup>1</sup>, Л.А. Нудненко<sup>2</sup>).

### Территориальное общественное самоуправление

Территориальное общественное самоуправление – это самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, внутригородского района для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

Границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, устанавливаются представительным органом поселения, внутригородской территории города федерального значения, внутригородского района по предложению населения, проживающего на данной территории.

Территориальное общественное самоуправление осуществляется:

- 1) непосредственно населением посредством проведения собраний и конференций граждан;
- 2) посредством создания органов территориального общественного самоуправления.

---

<sup>1</sup> Комарова, В.В. Механизм непосредственной демократии в современной России / В.В. Комарова. М.: Формула права, 2006.

<sup>2</sup> Нудненко Л.А. Непосредственная демократия и местное самоуправление в России. Барнаул, 2000.

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

- подъезд многоквартирного жилого дома;
- многоквартирный жилой дом;
- группа жилых домов;
- жилой микрорайон;
- сельский населенный пункт, не являющийся поселением;
- 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 соответствующих поселения, внутригородской территории города федерального значения, внутригородского района. Порядок регистрации устава территориального общественного самоуправления определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Территориальное общественное самоуправление в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации.

Собрание граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочным, если в нем принимают участие не менее одной трети жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего 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 шестнадцатилетнего возраста.

К исключительным полномочиям собрания, конференции граждан, осуществляющих территориальное общественное самоуправление, относятся:

- 1) установление структуры органов территориального общественного самоуправления;
- 2) принятие устава территориального общественного самоуправления, внесение в него изменений и дополнений;
- 3) избрание органов территориального общественного самоуправления;
- 4) определение основных направлений деятельности территориального общественного самоуправления;
- 5) утверждение сметы доходов и расходов территориального общественного самоуправления и отчета о ее исполнении;
- 6) рассмотрение и утверждение отчетов о деятельности органов территориального общественного самоуправления.

Органы территориального общественного самоуправления:

- 1) представляют интересы населения, проживающего на соответствующей территории;
- 2) обеспечивают исполнение решений, принятых на собраниях и конференциях граждан;
- 3) могут 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;
- 4) вправе вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению

этими органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено принятие указанных актов.

В уставе территориального общественного самоуправления устанавливаются:

- 1) территория, на которой оно осуществляется;
- 2) цели, задачи, формы и основные направления деятельности территориального общественного самоуправления;
- 3) порядок формирования, прекращения полномочий, права и обязанности, срок полномочий органов территориального общественного самоуправления;
- 4) порядок принятия решений;
- 5) порядок приобретения имущества, а также порядок пользования и распоряжения указанным имуществом и финансовыми средствами;
- 6) порядок прекращения осуществления территориального общественного самоуправления.

Дополнительные требования к уставу территориального общественного самоуправления органами местного самоуправления устанавливаться не могут.

Порядок организации и осуществления 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.

### Публичные слушания

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.

Публичные слушания проводятся по инициативе населения, представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования.

Публичные слушания, проводимые по инициативе населения или представительного органа муниципального образования, назначаются представительным органом муниципального образования, а по инициативе главы муниципального образования - главой муниципального образования.

На публичные слушания должны выноситься:

1) проект устава муниципального образования, а также проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав, кроме случаев, когда изменения в устав вносятся исключительно в целях приведения закрепляемых в уставе вопросов местного значения и полномочий по их решению в соответствие с Конституцией РФ, федеральными законами;

2) проект местного бюджета и отчет о его исполнении;

3) проекты планов и программ развития муниципального образования, проекты правил землепользования и застройки, проекты планировки территорий и проекты межевания территорий, проекты правил благоустройства территорий, а также вопросы предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства, вопросы отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, вопросы изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки;

4) вопросы о преобразовании муниципального образования.

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, заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта, другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний, включая мотивированное обоснование принятых решений.

### Собрание граждан

Собрания граждан проводятся в целях:

- обсуждения вопросов местного значения;
- информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;
- осуществления территориального общественного самоуправления на части территории муниципального образования.

Инициатива проведения собраний граждан принадлежит:

- населению;
- представительному органу муниципального образования;
- главе муниципального образования;
- территориальному общественному самоуправлению (ТОС) по вопросам, предусмотренным уставом ТОС.

Собрание граждан, проводимое по инициативе представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования, назначается соответственно представительным органом муниципального образования или главой муниципального образования.

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 по вопросам, отнесенным 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.

Порядок назначения и проведения собрания граждан, а также полномочия собрания граждан определяются федеральным законодательством, уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, уставом территориального общественного самоуправления.

Итоги собрания граждан подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

#### Конференция граждан (собрание делегатов)

В случаях, предусмотренных уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, уставом территориального общественного

самоуправления, полномочия собрания граждан могут осуществляться конференцией граждан (собранием делегатов).

Порядок назначения и проведения конференции граждан (собрания делегатов), избрания делегатов определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, уставом территориального общественного самоуправления.

Так, например, Решением Собрания депутатов Троицкого муниципального района Челябинской области от 30.03.2006 № 134 утверждено Положение «О конференции граждан в Троицком муниципальном районе». Данным правовым актом устанавливаются порядок созыва конференции граждан, порядок подготовки и проведения конференции граждан, а так же регулируются вопросы принятия и реализации решений конференции граждан.

В целях организационного обеспечения подготовки и проведения конференции граждан органы местного самоуправления Троицкого муниципального района Челябинской области:

- 1) через средства массовой информации оповещают население об инициативе проведения конференции граждан;
- 2) устанавливают перечень мероприятий и лиц, ответственных за их исполнение;
- 3) обеспечивают составление списка участников конференции и их регистрацию, а также решение других организационных вопросов, связанных с подготовкой и проведением конференции граждан.

Конференция граждан района формируется путем представительства по норме один делегат от ста (100) жителей, обладающих избирательным правом.

Проведение конференции граждан назначается в удобное для большинства участников конференции время.

О месте, дате и времени проведения конференции граждан ее участники должны быть оповещены не менее чем за 7 дней до дня проведения конференции граждан.

Перед началом конференции граждан ее организаторами проводится регистрация участников конференции граждан и выдается временное удостоверение (мандат) участника конференции граждан.

На время работы конференции граждан открытым голосованием простым большинством голосов избираются председатель (председательствующий) и секретарь конференции граждан.

Конференция граждан признается правомочной, если в ее работе принимают участие более 50 процентов избранных делегатов конференции граждан.

Решения конференции граждан принимаются открытым голосованием. Каждый делегат конференции имеет право решающего голоса.

Решение конференции граждан считается принятым, если за него проголосовало более 50 процентов от числа зарегистрированных делегатов конференции граждан.

Решения конференции граждан не могут нарушать имущественные права граждан, юридических лиц, а также затрагивать интересы граждан, не проживающих на соответствующей территории.

Решения конференции граждан подлежат опубликованию (обнародованию).

Принятые конференцией граждан решения являются основанием для принятия соответствующего постановления Главы района или нормативного правового акта органа местного самоуправления района о реализации решений, принятых конференцией граждан.

Решения конференции граждан носят рекомендательный характер.

Решения конференции граждан рассматриваются органами местного самоуправления района в месячный срок со дня их поступления.

По истечении 30 дней издается соответствующее постановление Главы или решение Собрания депутатов района, либо в средствах массовой информации публикуется мотивированное решение органа местного самоуправления района, принятое по итогам рассмотрения решения конференции граждан.

Итоги конференции граждан (собрания делегатов) подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

### Опрос граждан

Опрос граждан проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти.

Результаты опроса носят рекомендательный характер.

В опросе граждан имеют право участвовать жители муниципального образования, обладающие избирательным правом.

Опрос граждан проводится по инициативе:

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

Порядок назначения и проведения опроса граждан определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

Решение о назначении опроса граждан принимается представительным органом муниципального образования. В нормативном правовом акте представительного органа муниципального образования о назначении опроса граждан устанавливаются:

- 1) дата и сроки проведения опроса;
- 2) формулировка вопроса (вопросов), предлагаемого (предлагаемых) при проведении опроса;
- 3) методика проведения опроса;
- 4) форма опросного листа;
- 5) минимальная численность жителей муниципального образования, участвующих в опросе.

Жители муниципального образования должны быть проинформированы о проведении опроса граждан не менее чем за 10 дней до его проведения.

Финансирование мероприятий, связанных с подготовкой и проведением опроса граждан, осуществляется:

- 1) за счет средств местного бюджета - при проведении опроса по инициативе органов местного самоуправления;
- 2) за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации - при проведении опроса по инициативе органов государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

#### Обращения граждан в органы местного самоуправления

Граждане имеют право на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления.

Обращение гражданина – это направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или

жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления.

Обращения граждан в органы местного самоуправления подлежат рассмотрению в порядке и сроки, установленные Федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

В указанном федеральном законе обозначены основные принципы реализации права на обращения граждан:

- граждане реализуют право на обращение свободно и добровольно;
- осуществление гражданами права на обращение не должно нарушать права и свободы других лиц;
- рассмотрение обращений граждан осуществляется бесплатно;
- запрет на преследование гражданина в связи с его обращением в орган местного самоуправления или к должностному лицу с критикой деятельности указанных органов или должностного лица либо в целях восстановления или защиты своих прав, свобод и законных интересов либо прав, свобод и законных интересов других лиц;
- недопущение при рассмотрении обращения разглашения сведений, содержащихся в обращении, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия.

#### *Виды обращений граждан*

Предложение – это рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества.

Заявление – это просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного

самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц.

Жалоба – это просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

При рассмотрении обращения органом местного самоуправления или должностным лицом гражданин имеет право:

1) представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании, в том числе в электронной форме;

2) знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну;

3) получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, уведомление о переадресации письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов;

4) обращаться с жалобой на принятое по обращению решение или на действие (бездействие) в связи с рассмотрением обращения в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации;

5) обращаться с заявлением о прекращении рассмотрения обращения.

За нарушение порядка и сроков рассмотрения обращений граждан должностные лица местного самоуправления несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Обращение, поступившее в орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению.

В случае необходимости рассматривающие обращение орган местного самоуправления или должностное лицо может обеспечить его рассмотрение с выездом на место.

Срок рассмотрения обращения гражданина составляет 30 дней с момента его регистрации.

Другие формы непосредственного осуществления местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления

ФЗ №131 закрепляет, что наряду с предусмотренными формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации.

При этом, что отнести к «другим формам» нигде не поясняется. Следует согласиться с мнением С.А. Авакьяна<sup>1</sup>, что, скорее всего это правило «на всякий случай» – вдруг на местах существуют или появятся какие-либо еще формы привлечения населения к осуществлению задач местного самоуправления, причем не претендующие на повсеместное распространение. Например, в некоторых городах практикуются так называемые городские форумы – объединения представителей предприятий, коммерческих субъектов, общественных объединений, чаще при главе муниципального образования, для периодического обсуждения

---

<sup>1</sup> Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2009.

общегородских проблем и выработки путей их решения с участием всех заинтересованных сторон.

## Глава 9.

### Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления

#### 9.1. Понятие, признаки и структура органов местного самоуправления

Конституция РФ установила, что народ осуществляет свою власть как непосредственно, так и через органы местного самоуправления.

Органы местного самоуправления – это избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

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.

#### Признаки органов местного самоуправления:

- создается на территории конкретного муниципального образования и действует от его имени. При этом нужно помнить, что согласно Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти;

- реализует полномочия по решению вопросов местного значения;

- организационно обособленные и самостоятельные в решении вопросов местного значения;

- наделяется властными полномочиями;

- создается и действует на основе законов Российской Федерации;

- обладает собственными формами и методами деятельности.

*Структура органов местного самоуправления:*

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

ФЗ № 131 устанавливает, что наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным.

Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

Наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) устанавливаются законом субъекта Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций.

Например, в Законе Красноярского края от 20 июня 2006 года № 19-4805 «О наименованиях представительных органов муниципальных образований, глав муниципальных образований и местных администраций в

Красноярском крае»<sup>1</sup> устанавливаются в форме таблицы наименования представительных органов муниципальных образований – Советы депутатов, глав муниципальных образований – Глава города, Глава посёлка и местных администраций – Администрация города, Администрация посёлка.

В Брянской области в соответствии с Законом Брянской области от 10 ноября 2004 г. № 64-3 «О наименованиях представительных органов муниципальных образований, глав муниципальных образований, местных администраций (исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований) в Брянской области» наименования представительных органов муниципальных образований – Советы народных депутатов, глав муниципальных образований – Глава города, Глава посёлка и местных администраций – городская (поселковая) администрация, администрация района.

## **9.2. Представительный орган местного самоуправления. Фракции в представительном органе местного самоуправления**

Федеральный закон не дает определения, что понимать под представительным органом муниципального образования.

В общем смысле представительный орган муниципального образования – это выборный орган местного самоуправления, представляющий интересы населения и принимающий от его имени решения, действующие на территории муниципального образования.

Представительный орган муниципального образования состоит из депутатов, избираемых непосредственно населением на муниципальных выборах, и осуществляет свои полномочия в случае избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов.

### *Представительный орган поселения*

<sup>1</sup> Закон Красноярского края от 20 июня 2006 года № 19-4805 «О наименованиях представительных органов муниципальных образований, глав муниципальных образований и местных администраций в Красноярском крае» // КонсультантПлюс.

Представительный орган поселения не формируется, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет не более 100 человек. В этом случае полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан. Уставом поселения с численностью жителей более 100 и не более 300 человек может быть предусмотрено, что представительный орган не формируется и его полномочия осуществляются сходом граждан.

В случае, если в поселении численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составит более 300 человек, избирается представительный орган поселения.

Численность и срок полномочий депутатов представительного органа поселения определяются населением на сходе граждан.

В случае отсутствия инициативы граждан о проведении указанного схода численность и срок полномочий депутатов представительного органа поселения первого созыва устанавливаются законом субъекта Российской Федерации.

Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации формирует избирательную комиссию поселения, которая назначает выборы в представительный орган данного муниципального образования и осуществляет иные предусмотренные настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъекта Российской Федерации полномочия избирательной комиссии муниципального образования по проведению выборов. Полномочия избирательной комиссии данного поселения могут возлагаться на территориальную избирательную комиссию в соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

*Представительный орган муниципального района*

***Порядок формирования и численность депутатов.***

Представительный орган муниципального района в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального района:

1) может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства. Законом субъекта Российской Федерации и в соответствии с ним 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. При этом норма представительства одного поселения, входящего в состав муниципального района, не может превышать одну треть от установленной численности представительного органа указанного муниципального района. В случае, если в состав территории муниципального района входят поселения, полномочия представительных органов которых осуществляются сходом граждан, избрание депутатов от таких поселений в состав представительного органа муниципального района осуществляется сходом граждан в порядке и на срок, которые установлены уставом такого поселения;

2) может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. При этом число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать две пятые от установленной численности представительного органа муниципального района.

Представительный орган городского округа с внутригородским делением

Представительный орган городского округа с внутригородским делением в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом соответствующего муниципального образования:

1) может формироваться путем избрания из состава представительных органов внутригородских районов в соответствии с равной независимо от численности населения внутригородских районов нормой представительства. Законом субъекта Российской Федерации 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. При этом норма представительства одного внутригородского района, входящего в состав городского округа с внутригородским делением, не может превышать одну треть состава представительного органа указанного городского округа;

2) может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

В случае принятия закона субъекта Российской Федерации, изменяющего порядок формирования или избрания представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением, устав соответствующего муниципального образования подлежит приведению в соответствие с указанным законом субъекта Российской Федерации в течение трех месяцев со дня вступления в силу указанного закона субъекта Российской Федерации.

В случае принятия закона субъекта Российской Федерации, предусматривающего переход от избрания представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением на муниципальных выборах к его формированию из состава представительных органов поселений, внутригородских районов, выборы депутатов такого муниципального района, городского округа с внутригородским делением не назначаются и не проводятся, если указанный закон субъекта Российской Федерации вступил в силу до наступления даты, начиная с которой представительный орган муниципального района, городского округа с

внутригородским делением был бы вправе принять решение о назначении выборов в соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Установленный таким образом порядок формирования представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением применяется после истечения срока полномочий представительного органа муниципального района, избранного до дня вступления в силу указанного закона субъекта Российской Федерации.

В случае принятия закона субъекта Российской Федерации, предусматривающего переход от формирования представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением из состава представительных органов поселений, внутригородских районов к избранию на муниципальных выборах, выборы в представительный орган муниципального района, городского округа с внутригородским делением должны быть проведены не позднее чем через шесть месяцев со дня вступления в силу указанного закона субъекта Российской Федерации.

Численность депутатов представительного органа муниципального образования

Численность депутатов представительного органа поселения, в том числе городского округа, определяется уставом муниципального образования и не может быть менее:

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

Численность депутатов представительного органа муниципального района определяется уставом муниципального района и не может быть менее 15 человек.

Численность депутатов представительного органа городского округа с внутригородским делением и внутригородского района определяется законом субъекта Российской Федерации и уставами соответствующих муниципальных образований исходя из численности депутатов.

Численность депутатов представительного органа внутригородской территории города федерального значения определяется уставом муниципального образования и не может быть менее 10 человек.

Представительный орган городского поселения, муниципального района, городского округа обладает правами юридического лица. Представительный орган сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения, внутригородского района может обладать правами юридического лица в соответствии с уставом муниципального образования.

Представительный орган, являясь юридическим лицом, обладает следующими признаками юридического лица:

1) от своего имени и своими действиями имеет, приобретает, осуществляет имущественные и личные неимущественные права и обязанности;

2) обладает обособленным имуществом;

3) выступает истцом и ответчиком в суде;

4) имеет гербовую печать, бланки, штампы;

5) открывает счета в банках.

6) имеет свои внутриорганизационные документы, закрепляющие его структуру и компетенцию.

Представительный орган поселения, городского округа, внутригородского района, внутригородского муниципального образования

города федерального значения состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах.

Согласно ФЗ № 131 депутат – это член представительного органа поселения, муниципального района, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района или внутригородской территории города федерального значения.

### ***Организация работы представительного органа.***

Организация работы представительного органа власти муниципального образования чётко определена Регламентом.

В теории права под регламентом (от польск. *reglament* от франц. *reglement*, от *regle* правило)<sup>1</sup> понимается свод правил (постоянных или временных), регулирующих внутреннюю организацию и формы деятельности представительного органа, а также некоторые аспекты правового положения депутата. Регламент принимается на сессии местного представительного органа в соответствии с принципами и иными предписаниями, содержащимися в федеральном и местном законодательстве. В составе местного представительного органа обычно создается специальный комитет, контролирующий соблюдение регламента.

По своему правовому положению регламент местного представительного органа не может быть отнесен к нормативным правовым актам, так как он не содержит юридических норм. Регламент местного представительного органа представляет собой правоприменительный правовой акт,

Регламент местного представительного органа является правовым актом, в котором подробно фиксируется порядок подготовки, внесения и рассмотрения вопросов на заседаниях местного представительного органа; порядок рассмотрения и принятия законопроектов местным представительным органом; порядок образования органов в местном

---

<sup>1</sup> Юридическая энциклопедия. М. 1998. С.378.

представительном органе и заслушивание их отчетов; порядок рассмотрения депутатских запросов; порядок голосования; иные вопросы организации работы местного представительного органа.

Работа представительного органа муниципального образования осуществляется в форме заседаний.

Заседания могут быть очередные и внеочередные.

Очередные заседания представительного органа муниципального образования проводятся не реже одного раза в три месяца.

Инициаторы проведения внеочередных заседаний определяются муниципальным образованием. Например, Регламентом Челябинской городской Думы установлено, что Внеочередные заседания городской Думы созываются по инициативе не менее одной трети от установленной численности депутатов городской Думы, Главы города (Председателя городской Думы)<sup>1</sup>.

Решения на заседаниях представительного органа принимаются путём голосования.

Можно выделить следующие виды голосования:

*Количественное голосование* представляет собой выбор варианта ответа: "за", "против" или "воздержался". Подсчет голосов может производиться как в абсолютном, так и в процентном выражениях.

*Рейтинговое голосование* представляет собой ряд последовательных голосований по каждому из вопросов, поставленных на голосование. При этом количество вопросов, по которым голосует каждый депутат, не ограничивается. В этом случае результаты голосования определяются только по окончании голосования по всем вопросам.

*Альтернативное голосование* представляет собой голосование только за один из вариантов вопроса, поставленного на голосование. Подсчет

---

<sup>1</sup> Решение Челябинской городской Думы от 20.01.2015 г. «Об утверждении Регламента Челябинской городской Думы» // <http://www.chelduma.ru>.

голосов и результаты голосования определяются одновременно по всем вариантам вопроса, поставленного на голосование.

Уставом муниципального образования определяется правомочность заседания представительного органа муниципального образования. Кроме того, правомочность заседаний фиксируется и в Регламенте представительного органа муниципального образования. Как правило – это не менее двух третей от общего количества депутатов.

В тоже время, согласно федеральному законодательству заседание представительного органа муниципального образования не может считаться правомочным, если на нем присутствует менее 50 процентов от числа избранных депутатов.

Вновь избранный представительный орган муниципального образования собирается на первое заседание в установленный уставом муниципального образования срок. При этом ФЗ № 131 устанавливает, что указанный выше срок не может превышать 30 дней со дня избрания представительного органа муниципального образования в правомочном составе.

Традиционно во многих муниципальных образованиях первое заседание представительного органа открывает старейший по возрасту депутат.

### ***Компетенция представительного органа.***

В рамках возложенных на муниципальный представительный орган функций, он реализует муниципально-властные полномочия, составляющие его компетенцию. В юридической науке наиболее распространено определение компетенции органа власти, как «совокупности предметов ведения и полномочий».

«Предметы ведения местного представительного органа» можно определить как «те сферы общественных отношений, в которых муниципальный представительный орган юридически компетентен».

В муниципальных нормативных документах и муниципально-правовой литературе анализируемый феномен обозначается такими различными терминами, как «предметы ведения», «круг дел, отнесенных к ведению местного органа», «круг вопросов», «сферы управления», «сферы общественной жизни», «сферы приложения компетенции», «вопросы ведения».

Юридическое понятие «полномочие представительного органа местного самоуправления» определяется как «совокупность прав и обязанностей органа»

Так как «муниципальный орган» представляет собой сложноорганизованное единство, состоящее из муниципальных служащих, непосредственно обладающих и не обладающих властными полномочиями, то, очевидно, что полномочиями обладает только общее собрание депутатов.

В соответствии с действующим законодательством компетенция муниципального представительного органа состоит из двух блоков:

1) нормативно закреплённая компетенция представительного органа муниципального образования, которую может реализовывать только данный орган (*исключительная компетенция*);

2) компетенции представительного органа муниципального образования, закреплённая за данным органом, но которую возможно делегировать иным органам местного самоуправления либо реализовать посредством форм непосредственной демократии жителей муниципального образования (*неисключительная компетенция*).

*В исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находятся:*

1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;

2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;

3) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;

4) принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;

5) определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;

6) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, 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.

Представительные органы муниципальных образований могут иметь и иные полномочия, которые определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

Представительный орган муниципального образования заслушивает ежегодные отчеты главы муниципального образования, главы местной администрации о результатах их деятельности, деятельности местной администрации и иных подведомственных главе муниципального образования органов местного самоуправления, в том числе о решении

вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования.

*Функции представительного органа муниципального образования*

можно разделить следующим образом:

- представительская функция;
- нормотворческая функция;
- контрольная функция.

*Нормотворческая функция* муниципального представительного органа обусловлена необходимостью выделения в системе муниципальной власти субъекта, который будет заниматься принятием муниципальных юридических норм. В процессе реализации указанной функции представительный орган муниципального образования по вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования, принимает решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, а также решения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования. Кроме того, председатель представительного органа муниципального образования издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования.

Однако, только Решения представительного органа муниципального образования представляют собой вид правовых актов, содержащих юридические нормы. Эти нормативные акты принимаются на общем собрании депутатов местного представительного органа. Причем, в зависимости от важности того или иного вопроса для принятия их требуется определенный кворум депутатов.

*Представительская функция.* Указанная функция заключается в представительстве интересов местного населения. Муниципальный представительный орган в первую очередь осуществляет именно

представительство интересов местного населения, так как состоит из депутатов, избираемых местным населением и представляющих интересы местного населения.

В некоторых Уставах муниципальных образований представительный орган местного самоуправления прямо определялся как выборный орган местного самоуправления, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования.

*Контрольная функция.* Реализация контрольной функции предполагает определенное подчиненное положение контролируемых субъектов местных правоотношений в отношении контролирующего субъекта. Содержательную сторону контрольной функции местного представительного органа составляют два следующих момента:

1) контроль за деятельностью муниципальных органов и должностных лиц, предприятий и учреждений, находящихся в вертикальном подчинении по отношению к местному представительному органу, как контролирующему субъекту,

2) контроль деятельности различных юридических и физических лиц, действующих на территории муниципального образования, предполагающий возможность местного представительного органа, как контролирующего субъекта, самостоятельно применять меры правового воздействия к лицам, не соблюдающим требования юридических норм.

В ФЗ № 131 имеются положения, частично регулирующие правотворческий процесс в представительном органе муниципального образования.

Так, предусматривается, что нормативные правовые акты представительного органа муниципального образования, предусматривающие установление, изменение и отмену местных налогов и сборов, осуществление расходов из средств местного бюджета, могут быть внесены на рассмотрение представительного органа муниципального

образования только по инициативе главы местной администрации или при наличии заключения главы местной администрации.

Нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования, направляется главе муниципального образования для подписания и обнародования в течение 10 дней.

Глава муниципального образования, исполняющий полномочия главы местной администрации, имеет право отклонить нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования. В этом случае указанный нормативный правовой акт в течение 10 дней возвращается в представительный орган муниципального образования с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложениями о внесении в него изменений и дополнений.

Если глава муниципального образования отклонит нормативный правовой акт, он вновь рассматривается представительным органом муниципального образования.

Если при повторном рассмотрении указанный нормативный правовой акт будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, он подлежит подписанию главой муниципального образования в течение семи дней и обнародованию.

Организацию деятельности представительного органа муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования 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.

Расходы на обеспечение деятельности представительного органа муниципального образования предусматриваются в местном бюджете отдельной строкой в соответствии.

Управление и (или) распоряжение представительным органом муниципального образования или отдельными депутатами (группами депутатов) в какой бы то ни было форме средствами местного бюджета в процессе его исполнения не допускаются, за исключением средств местного бюджета, направляемых на обеспечение деятельности представительного органа муниципального образования и депутатов.

*Полномочия представительного органа муниципального образования независимо от порядка его формирования могут быть прекращены досрочно.*

Так, в ст. 73 ФЗ № 131 закрепляется, что в случае, если соответствующим судом установлено, что представительным органом муниципального образования принят нормативный правовой акт, противоречащий Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования, а представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил соответствующий нормативный правовой акт, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение одного месяца после вступления в силу решения суда, установившего факт неисполнения данного решения, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования.

В случае, если соответствующим судом установлено, что избранный в правомочном составе представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев подряд не проводил правомочного заседания, высшее

должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда, установившего данный факт, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования.

В случае, если соответствующим судом установлено, что вновь избранный в правомочном составе представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев подряд не проводил правомочного заседания, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда, установившего данный факт, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования.

Кроме того полномочия представительного органа муниципального образования также прекращаются:

1) в случае принятия указанным органом решения о самороспуске.

При этом решение о самороспуске принимается в порядке, определенном уставом муниципального образования;

2) в случае вступления в силу решения соответственно верховного суда республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа о неправомочности данного состава депутатов представительного органа муниципального образования, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий;

3) в случае преобразования муниципального образования, а также в случае упразднения муниципального образования;

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

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

Уставом муниципального образования может быть предусмотрено досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования в случае нарушения срока издания муниципального правового акта, требуемого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления граждан.

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 законодательством.

В случае досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением, представительные органы соответствующих поселений, внутригородских районов обязаны в течение одного месяца избрать в состав представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением других депутатов.

Деятельность представительного органа местного самоуправления осуществляется в различных организационно-правовых формах, которые включают в себя сессии, работу постоянных и временных комиссий,

комитетов, депутатских групп, фракций и т.п. и, конечно, работу каждого отдельного депутата<sup>1</sup>.

Депутатом представительного органа муниципального образования, является избранный населением муниципального образования гражданин, уполномоченный представлять интересы населения в представительном органе и осуществлять иные полномочия, предусмотренные Конституцией Российской Федерации, Уставом субъекта РФ, уставом муниципального образования, федеральным и иным законодательством.

Правовой статус депутата представительного органа муниципального образования составляют:

- специфическая процедура занятия и освобождения должности;
- различные формы деятельности;
- гарантии, обеспечивающие эффективность осуществления полномочий (организационные, материальные, трудовые, правовые);
- ограничения, связанные с профессиональной деятельностью.
- специфический вид правовой ответственности – муниципально-правовая ответственность.

Должность депутата представительного органа муниципального образования предполагает специфическую процедуру ее занятия и освобождения.

Депутат представительного органа муниципального образования является полномочным представителем населения муниципального образования, избираемым на муниципальных выборах. Депутатом представительного органа муниципального образования может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший восемнадцатилетнего возраста и обладающий пассивным избирательным правом по выборам в органы местного самоуправления.

---

<sup>1</sup> Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2009.

Срок полномочий депутата представительного органа муниципального образования устанавливается уставом муниципального образования и не может быть менее двух и более пяти лет.

Полномочия депутата представительного органа муниципального образования начинаются со дня его избрания и прекращаются со дня начала работы выборного органа местного самоуправления нового созыва. Решение муниципального представительного органа об изменении срока полномочий соответствующих депутатов применяется только к депутатам, избранным после вступления в силу соответствующего решения.

Полномочия депутата представительного органа муниципального образования прекращаются с истечением срока его полномочий, а также могут быть прекращены 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 его в законную силу обвинительного приговора суда;
- 6) выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
- 7) прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;
- 8) отзыва избирателями;
- 9) досрочного прекращения полномочий соответствующего органа местного самоуправления;
- 10) призыва на военную службу или направления на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу;

11) в иных случаях, установленных Федеральным законодательством.

Следует учитывать, что датой прекращения депутатских полномочий является дата совершения соответствующего события.

Исполнение депутатами представительного органа муниципального образования своих полномочий предполагает специфические формы деятельности.

Депутат представительного органа муниципального образования осуществляет свои полномочия непосредственно. Полномочия депутата не подлежат передаче другому лицу.

Депутат представительного органа принимает участие в решении всех вопросов, относящихся к компетенции указанного органа, и может работать:

- 1) на неосвобожденной основе,
- 2) на постоянной профессиональной основе.

Работа депутата представительного органа муниципального образования сводится к двум основным формам деятельности:

- работа депутата в представительном органе,
- работа депутата в избирательном округе.

В представительном органе депутат занимается следующими вопросами:

- 1) участвует в сессиях (заседаниях), депутатских слушаниях;
- 2) участвует в формировании и работе депутатских комиссий;
- 3) выполняет поручения муниципального представительного органа, депутатских комиссий;
- 4) вносит в муниципальный представительный орган проекты решений, а также поправки к ним, участвует в разработке проектов решений;
- 5) обращается с депутатским запросом к различным должностным лицам;
- 6) участвует в осуществлении контроля за исполнением Устава муниципального образования, иных муниципальных правовых актов на территории муниципального образования;

7) участвует в депутатских расследованиях;

8) обращается к соответствующим органам и должностным лицам с требованием принятия мер по немедленному пресечению выявленных нарушений закона, прав, свобод и законных интересов граждан;

9) участвует в создании и деятельности депутатских объединений;

Помимо работы в представительном органе, депутат обязан поддерживать связь с населением своего избирательного округа, ответственен перед ним и ему подотчетен.

В избирательном округе депутат в пределах предоставленных ему полномочий:

принимает меры по обеспечению и защите прав, свобод и законных интересов населения избирательного округа, проживающего на территории его избирательного округа;

рассматривает поступившие от населения, проживающего на территории его избирательного округа, предложения, заявления и жалобы, при необходимости направляет их в соответствующие организации, органы государственной власти, органы местного самоуправления;

осуществляет контроль за своевременным рассмотрением указанных предложений, заявлений и жалоб;

участвует в рассмотрении вопросов, затрагивающих интересы населения, проживающего на территории его избирательного округа, организациями, органами государственной власти, органами местного самоуправления;

ведет прием населения избирательного округа;

изучает общественное мнение, учитывает его при осуществлении своей деятельности;

проводит собрания избирателей, встречи с избирателями по месту их жительства, работы, службы, учебы, встречи с трудовыми коллективами, коллективами общественных объединений;

использует иные формы работы с населением, проживающим на территории его избирательного округа;

информирует население о своей деятельности во время встреч с ними, а также через средства массовой информации, использует другие формы информирования населения.

Депутат в целях обеспечения прав, свобод и законных интересов населения, проживающего на территории его избирательного округа, взаимодействует с организациями, органами государственной власти, органами местного самоуправления.

Депутат обязан вести прием населения, проживающего в избирательном округе, в порядке, установленном муниципальным нормативным правовым актом. По просьбе депутата в приеме населения избирательного округа могут участвовать руководители и должностные лица организаций, органов государственной власти, органов местного самоуправления.

Депутат Собрании обязан рассматривать поступившие к нему предложения, заявления и жалобы, при необходимости направлять их в соответствующие организации, органы государственной власти, органы местного самоуправления, принимать меры к их правильному и своевременному разрешению.

Депутат обязан отчитываться перед избирателями избирательного округа о своей работе, о ходе выполнения наказов избирателей, исполнении добровольно взятых на себя обязательств перед избирателями в срок, установленный нормативным правовым актом муниципального представительного органа, но не реже двух раз в год.

В отношении депутатов представительного органа муниципального образования законодательством РФ установлены гарантии, обеспечивающие эффективность осуществления ими своих полномочий.

Рассматривая вопрос о гарантиях, обеспечивающих эффективность осуществления депутатами представительного органа муниципального

образования своих полномочий, следует указать, что отмеченные гарантии могут устанавливаться в федеральном законодательстве, законодательстве субъектов РФ и муниципальном законодательстве. Однако, анализируя гарантии депутатов представительного органа муниципального образования, закрепленные в законодательстве субъектов РФ и муниципальном законодательстве, следует помнить, что в судебной практике установленные законами субъектов РФ и муниципальными нормативными актами гарантии осуществления полномочий выборных лиц, не предусмотренные федеральным законом, часто признаются недействующими<sup>1</sup>.

Депутаты представительного органа муниципального образования имеют организационные гарантии их деятельности.

*1) Право первоочередного приема.*

Указанная гарантия заключается в том, что по вопросам своей депутатской деятельности депутат представительного органа пользуется правом внеочередного приема руководителями и должностными лицами органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций всех форм собственности, общественных объединений, расположенных на территории муниципального образования.

Прием депутата не может быть отложен без уважительной причины, перенесение приема допускается по согласованию с депутатом, но не более чем на трое суток. Отказ в приеме депутата должен быть мотивирован и по просьбе депутата изложен письменно.

*2) Право на депутатское обращение.*

Находящиеся на территории муниципального образования органы государственной власти области, органы местного самоуправления, общественные объединения, а также предприятия, учреждения, организации, их должностные лица, к которым обратился депутат по вопросам своей деятельности, обязаны в пятнадцатидневный срок со дня получения обращения или предложения дать ответ либо представить запрашиваемые

---

<sup>1</sup> Определение Верховного Суда РФ от 14 июня 2006 г. № 1-Г06-15.

ими документы или сведения с учетом требований законодательства Российской Федерации о государственной и коммерческой тайне.

Депутат имеет право принимать непосредственное участие в рассмотрении поставленных ими в обращении вопросов. О дне их рассмотрения депутат должен быть извещен заблаговременно, но не позднее чем за три дня.

В случае необходимости проведения в связи с обращением депутата дополнительных проверок или изучения каких-либо вопросов окончательный ответ представляется депутату в срок не позднее 30 дней со дня получения обращения с извещением об этом депутата.

### *3) Право на депутатский запрос.*

Депутат представительного органа вправе обращаться с депутатским запросом к главе муниципального образования, к исполнительным органам местного самоуправления, к представителям федеральных и областных органов исполнительной власти на территории муниципального образования, а также при постановке вопросов, актуальных для местного сообщества в целом, к руководителям органов государственной власти о предоставлении информации и разъяснений по вопросам, относящимся к их компетенции.

Решение о признании депутатского обращения депутатским запросом принимается представительным органом местного самоуправления. Орган или должностное лицо, к которому обращен запрос, должны дать ответ на него в устной форме (на очередном заседании представительного органа местного самоуправления) или в письменной форме не позднее чем через 10 дней со дня его получения или в иной установленный представительным органом местного самоуправления срок).

### *4) Право получения и распространения необходимой информации.*

Депутат представительного органа в установленном представительным органом местного самоуправления порядке обеспечивается необходимыми для осуществления его депутатской деятельности нормативными документами, а также документами, другими информационными и

справочными материалами, официально распространяемыми органами государственной власти и местного самоуправления, а также иными информационными и справочными материалами.

При обращении депутата представительного органа местного самоуправления в органы государственной власти, другие органы местного самоуправления, организации всех форм собственности на территории муниципального образования должностные лица обеспечивают депутата консультациями специалистов по вопросам, связанным с его депутатской деятельностью, предоставляют ему необходимую информацию и документацию с учетом законодательства о государственной тайне.

*5) Право выступать в средствах массовой информации.*

Депутат представительного органа местного самоуправления имеет преимущественное право выступать по вопросам депутатской деятельности в муниципальных средствах массовой информации. При этом материалы, представляемые депутатом представительного органа местного самоуправления по поручению этого органа, комитетов и комиссий, а также депутатских объединений в представительном органе местного самоуправления, подлежат опубликованию или распространению через муниципальные средства массовой информации в срок, согласованный с депутатом, но не позднее семи дней после обращения. Редактирование представленных депутатом материалов без его согласия не допускается.

*б) Право на использование труда помощников.*

Депутат представительного органа вправе иметь помощников на общественных началах или на оплачиваемой основе, если это предусмотрено уставом муниципального образования. Количество помощников депутатов, работающих по трудовому договору, гражданско-правовому договору или на общественных началах, устанавливается представительным органом.

Помощнику депутата представительного органа местного самоуправления выдается удостоверение установленного образца. Положение о статусе, правах и обязанностях, гарантиях деятельности

помощника депутата представительного органа местного самоуправления утверждается представительным органом местного самоуправления.

*7) Право депутата представительного органа местного самоуправления на соответствующее удостоверение и нагрудный знак.*

Удостоверение депутата представительного органа местного самоуправления является документом, дающим право посещать органы государственной власти, органы местного самоуправления, присутствовать на заседаниях их коллегиальных органов, а также посещать организации всех форм собственности, воинские части, общественные объединения на территории муниципального образования, а при решении вопросов, актуальных для местного сообщества в целом, и на территории субъекта РФ.

*8) Право депутата представительного органа, работающего на постоянной профессиональной основе на служебное помещение, оборудованное мебелью, оргтехникой и средствами связи.*

*9) Право депутата представительного органа на бесплатный проезд.*

Депутат в соответствии с уставом муниципального образования, нормативными правовыми актами представительного органа местного самоуправления на территории муниципального образования пользуются правом бесплатного проезда водным, железнодорожным и автомобильным транспортом, всеми видами городского пассажирского транспорта, за исключением такси, а также правом внеочередного приобретения проездных документов.

В отношении депутатов представительного органа муниципального образования устанавливаются материальные гарантии их деятельности.

*1) Возмещение расходов депутата, осуществляющего свои полномочия на неосвобожденной основе.*

В случае, если депутат не работает на постоянной профессиональной основе, за время участия в заседании представительного органа местного самоуправления ему выплачивается денежная компенсация из расчета его

среднемесячной заработной платы по основному месту работы из средств местного бюджета.

*2) Оклад и надбавки к нему.*

Депутату представительного органа местного самоуправления, работающему на постоянной профессиональной основе, устанавливается ежемесячный оклад и надбавки к нему в соответствии со схемой должностных окладов, установленной представительным органом.

*3) Страхование жизни, здоровья, имущества депутата представительного органа.*

Жизнь, здоровье, имущество депутата представительного органа местного самоуправления подлежат страхованию за счет средств местного бюджета на сумму не менее годового денежного содержания депутата, работающего на постоянной профессиональной основе.

*4) Компенсационные выплаты.*

а) В случае причинения депутату, осуществляющему полномочия на профессиональной постоянной основе, увечья или иного повреждения здоровья в связи с осуществлением ими полномочий, повлекших полную или частичную утрату трудоспособности, ему в соответствии с уставом муниципального образования за счет средств местного бюджета может ежемесячно выплачиваться компенсация в размере разницы между ежемесячным денежным содержанием на день выплаты компенсации и суммой назначенной пенсии без зачета выплат страховых сумм по страхованию.

б) Депутату, осуществляющим полномочия на профессиональной постоянной основе, в соответствии с уставом муниципального образования за счет средств местного бюджета выплачивается выходное пособие в размере среднего заработка и средний заработок по занимаемой должности (без зачета выходного пособия) в течение трех месяцев до трудоустройства на новое место работы в следующих случаях:

- окончания срока полномочий и при неизбрании на должность на новый срок полномочий;
- упразднения должности или изменения структуры органа местного самоуправления;
- удовлетворения их заявлений о добровольной отставке, если они проработали в этой должности не менее одного года;
- прекращения деятельности органов местного самоуправления.

в) На депутатов, осуществляющих полномочия на профессиональной постоянной основе, в соответствии с уставом муниципального образования распространяются права муниципального служащего, устанавливаемые федеральным законом, законом области в сфере пенсионного обеспечения, в том числе в части назначения доплаты к пенсии за счет средств местного бюджета.

Положения, изложенные в пунктах Б и В, не действуют в случаях:

- отзыва Главы муниципального образования и иных выборных должностных лиц местного самоуправления избирателями;
- вступления в законную силу обвинительного приговора суда в отношении указанных должностных лиц;
- признания выборов Главы муниципального образования, иного выборного должностного лица местного самоуправления недействительными;
- отрешения Главы муниципального образования от должности в порядке и по основаниям, установленным федеральным законом.

г) Уставом муниципального образования, нормативными правовыми актами представительного органа местного самоуправления могут быть установлены дополнительные депутаты представительного органа муниципального образования.

В отношении депутатов представительного органа муниципального образования устанавливаются трудовые гарантии их деятельности.

Рассматривая трудовые гарантии депутатской деятельности следует особо отметить тот факт, что гарантии работникам, освобожденным от работы вследствие избрания на выборные должности во властных органах, устанавливаются федеральными законами и законами субъектов РФ, регулируемыми статус и порядок деятельности указанных лиц. По смыслу ст. 172 ТК РФ указанные гарантии могут быть предоставлены только на период выполнения полномочий<sup>1</sup>.

*1) Трудовые гарантии депутатов, осуществляющих полномочия на непостоянной основе.*

а) Депутат, осуществляющий полномочия на непрофессиональной непостоянной основе, в течение срока полномочий не может быть уволен по инициативе работодателя (за исключением случаев ликвидации организации), отчислен из учебного заведения без согласия представительного органа местного самоуправления.

б) Перевод и перемещение депутата допускаются только с согласия самого депутата.

в) Изменение существенных условий труда депутата производится в соответствии с законодательством Российской Федерации о труде.

г) Депутату, осуществляющему свои полномочия на непрофессиональной основе, кроме отпуска по месту работы, за осуществление депутатских полномочий, предоставляется дополнительный отпуск продолжительностью 12 рабочих дней.

д) Для работы с избирателями депутату представительного органа местного самоуправления, работающему на неосвобожденной основе, если это предусмотрено уставом муниципального образования, ежемесячно администрацией организации по месту работы депутата по его заявлению предоставляется оплачиваемый отпуск продолжительностью не более 3-х дней с последующей компенсацией за счет средств бюджета муниципального образования.

---

<sup>1</sup> Определение ВС РФ от 21.01.2009. № 55-Г08-11.

2) *Трудовые гарантии депутатов, осуществляющих полномочия на постоянной профессиональной основе.*

а) Период работы на постоянной основе депутата в представительном органе местного самоуправления засчитывается в общий и непрерывный трудовой стаж или срок службы, стаж работы по специальности, стаж муниципальной службы.

б) Непрерывный трудовой стаж сохраняется при условии поступления депутатом на работу или на службу в течение трех месяцев после прекращения депутатских полномочий.

в) Депутату, работавшему в представительном органе местного самоуправления на постоянной профессиональной основе, по окончании срока его полномочий работодателем должна быть предоставлена прежняя работа (должность) или с его согласия другая равноценная работа (должность).

В отношении данной гарантии нужно указать, что по мнению Верховного Суда РФ в соответствии со ст. 172 ТК РФ гарантии лицам, освобожденным от работы вследствие избрания их на выборные должности в органах местного самоуправления, могут быть установлены законами, регулирующими статус и порядок деятельности указанных лиц, только на период выполнения ими полномочий, а не по окончании срока полномочий.

Таким образом, устанавливая законом субъекта РФ гарантии предоставления депутатам представительного органа местного самоуправления и выборного должностного лица местного самоуправления прежней работы (должности), а при отсутствии ее - другой равноценной работы (должности) с его согласия, законодатель субъекта РФ фактически возлагает на работодателей не предусмотренную ТК РФ и иными федеральными законами обязанность по заключению помимо их воли новых трудовых договоров, а также по расторжению трудовых договоров с лицами,

принятыми на эти должности в период осуществления депутатом представительного органа местного самоуправления своих полномочий.<sup>1</sup>

г) Депутату представительного органа местного самоуправления, работающему на постоянной профессиональной основе, предоставляется ежегодный оплачиваемый отпуск продолжительностью 30 календарных дней и дополнительный отпуск продолжительностью 12 рабочих дней с выплатой пособия на лечение в размере его ежемесячного денежного содержания.

д) Сверх ежегодного оплачиваемого отпуска депутатам, осуществляющим полномочия на профессиональной постоянной основе, за выслугу лет предоставляется дополнительный оплачиваемый отпуск в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа местного самоуправления и законодательством Субъекта РФ. Порядок определения стажа для предоставления дополнительного отпуска за выслугу лет устанавливается по правилам исчисления стажа муниципальной службы.

В отношении депутатов представительного органа муниципального образования устанавливаются правовые гарантии их деятельности.

*1) Депутатская неприкосновенность (иммунитет).*

Гарантии прав депутатов при привлечении их к уголовной или административной ответственности, задержании, аресте, обыске, допросе, совершении в отношении их иных уголовно-процессуальных и административно-процессуальных действий, а также при проведении оперативно-розыскных мероприятий в отношении депутатов, занимаемого ими жилого и (или) служебного помещения, их багажа, личных и служебных транспортных средств, переписки, используемых ими средств связи, принадлежащих им документов устанавливаются федеральными законами.

В настоящее время в соответствии со ст. 448 Уголовно-процессуального кодекса РФ<sup>2</sup> установлено, что решение о возбуждении уголовного дела в отношении депутата представительного органа

---

<sup>1</sup> Определение ВС РФ от 25.01.2008. № 5-В07-173.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2001. № 52. Ст. 4921.

муниципального образования либо о привлечении его в качестве обвиняемого, если уголовное дело было возбуждено в отношении других лиц или по факту совершения деяния, содержащего признаки преступления, принимается прокурором субъекта Российской Федерации.

*2) Депутатская неответственность (индемнитет).*

Депутаты представительного органа местного самоуправления не могут быть привлечены к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата, в том числе по истечении срока их полномочий.

Однако, данное положение не распространяется на случаи, когда депутатом были допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом.

Депутаты представительного органа муниципального образования имеют специфические ограничения, связанные с их профессиональной деятельностью.

Следует указать, что гражданин, избранный депутатом, добровольно принимает условия, ограничения и преимущества, с которыми связан приобретаемый им публично - правовой статус. Соответствующие ограничения, как неоднократно отмечал Конституционный Суд РФ<sup>1</sup>, не могут рассматриваться как неправомерное ограничение конституционных прав соответствующего лица.

Депутат представительного органа муниципального образования, работающий на профессиональной основе, не вправе:

1) заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме научной, преподавательской и иной творческой деятельности;

2) быть депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, членом Совета Федерации Федерального Собрания

---

<sup>1</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 15.11.2001 №227-О.

Российской Федерации, депутатом законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, занимать иные государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, а также должности государственной гражданской службы и муниципальные должности муниципальной службы;

3) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, в том числе участвовать в управлении хозяйствующим субъектом, независимо от его организационно-правовой формы, кроме случаев, когда непосредственное участие в управлении хозяйствующим субъектом входит в его должностные обязанности в соответствии с федеральными, законами Субъекта РФ, уставом муниципального образования (без получения личного дохода);

4) состоять членом органов управления хозяйствующим субъектом, если иное не предусмотрено федеральным и законодательством Субъекта РФ, уставом муниципального образования (без получения личного дохода);

5) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в органах местного самоуправления своего муниципального образования, а также в организациях, независимо от форм их собственности;

6) использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, другое муниципальное имущество и служебную информацию;

7) получать гонорары за публикации и выступления в порядке осуществления служебной деятельности в качестве депутата;

8) получать от физических и юридических лиц вознаграждения, связанные с исполнением должностных обязанностей;

9) выезжать в служебные командировки за счет юридических и физических лиц, в том числе иностранных, за исключением служебных поездок, осуществляемых на взаимной основе по договоренности между органами местного самоуправления с органами местного самоуправления

других муниципальных образований, органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, а также с соответствующими органами иностранных государств, международными и иностранными организациями;

10) принимать участие в забастовках, а также иных действиях, нарушающих нормальное функционирование органов местного самоуправления;

11) использовать свои должностные полномочия в интересах политических партий, общественных и религиозных объединений.

12) использовать свое служебное положение в период избирательных кампаний для поддержки каких-либо кандидатов в депутаты, общественных объединений, движений, политических партий.

13) не передавать в доверительное управление под гарантию государства на время исполнения своих обязанностей находящиеся в его собственности доли (пакеты акций) в уставном капитале хозяйствующих субъектов в порядке, определяемом уставом, другими нормативными правовыми актами муниципального образования в соответствии с федеральными и законами Субъекта РФ;

14) ежегодно не представлять в органы государственной налоговой инспекции сведения о доходах и имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, являющихся объектами налогообложения.

В случае неисполнения вышеуказанных ограничений депутат представительного органа муниципального образования, работающий на профессиональной основе, обязан в течение 14 дней прекратить не разрешенную для них деятельность либо подать заявление о сложении полномочий. При отказе подать заявление их полномочия прекращаются досрочно по решению представительного органа местного самоуправления.

Депутаты представительного органа муниципального образования подпадают под специфический вид правовой ответственности - муниципально-правовую ответственность.

Специфику ответственности депутата представительного органа муниципального образования определяет тот факт, что депутат наряду с гражданско-правовой, уголовно-правовой, административно-правовой видами ответственности несет специфическую форму ответственности, которую можно обозначить как ответственность депутата перед избирателями, установленная нормами муниципального права (муниципально-правовая ответственность депутата).

Существование ответственности депутата перед избирателями зависит от мандата депутата, закрепленного в уставе муниципального образования. В теории муниципального права имеются различные подходы к оценке мандата депутата представительного органа муниципального образования. Мандат депутат может быть двух видов:

1) *Императивный мандат*, предполагающий связанность депутата наказами избирателей, подотчетность и ответственность перед избирателями, а также возможность его отзыва.

2) *Свободный мандат*, вытекающий из теории свободного депутатского мандата, свойственного западным демократиям, предполагающий свободу депутата от наказов избирателей и невозможность его отзыва, так как депутатом в работе должно двигать не мнение избирателей, а только совесть, мировоззрение, жизненный опыт.

В настоящее время в законодательстве РФ закреплен императивный мандат депутата представительного органа муниципального образования, получивший дальнейшее правовое регулирование на уровне Субъектов РФ и муниципальных образований.

На сегодня, ответственность депутатов перед населением наступает в результате утраты доверия и реализуется путем их отзыва населением в соответствии с федеральным законом в порядке, установленном Уставом муниципального образования.

Основанием для отзыва депутата могут быть подтвержденные в судебном порядке следующие противоправные действия (бездействие) депутата, связанные с его депутатской деятельностью:

1) систематическое неучастие без уважительных причин в сессиях (заседаниях) представительного органа, депутатских слушаниях, работе депутатских комиссий, членом которых он является;

2) неоднократный отказ без уважительных причин от выполнения или систематическое невыполнение без уважительных причин поручений представительного органа, депутатских комиссий, членом которых он является;

3) систематическое уклонение от отчетов перед избирателями, от ведения приема избирателей, от рассмотрения жалоб и предложений избирателей, от работы с наказами избирателей;

4) неисполнение депутатом обязательств перед избирателями, добровольно взятых им на себя во время предвыборной агитации и в течение срока его депутатских полномочий;

5) несоблюдение депутатом ограничений, связанных со статусом депутата представительного органа муниципального образования, установленных действующим законодательством Российской Федерации.

Голосование по отзыву депутата проводится по инициативе населения в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним Законом Субъекта РФ для проведения местного референдума, с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Основаниями для отзыва депутата могут служить только его конкретные противоправные действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке.

Выдвижение инициативы отзыва депутата, назначение голосования по отзыву осуществляется в порядке, установленном для проведения местного

референдума с учетом особенностей, установленных Уставом муниципального образования.

Инициатива отзыва депутата выдвигается собранием инициативной группы граждан, обладающих активным избирательным правом по выборам в органы местного самоуправления (избирателей), либо собранием (заседанием) объединения, выдвинувшего депутата, в отношении которого возбуждается процедура отзыва, кандидатом в депутаты.

Инициативная группа по проведению отзыва депутата должна состоять не менее чем из 50 избирателей соответствующего избирательного округа. Инициативная группа, объединение обязаны не позднее, чем за 10 дней до проведения собрания (заседания) по выдвижению инициативы письменно уведомить депутата, в отношении которого возбуждается процедура отзыва, о месте и времени проведения собрания (заседания), обстоятельствах, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва. Депутату, в отношении которого возбуждается процедура отзыва, должна быть предоставлена возможность дать избирателям (объединению) объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва.

Зарегистрированная в установленном порядке инициативная группа (руководящий орган объединения) обязана в сроки и в порядке, установленных законом для сбора подписей в поддержку инициативы Референдума, собрать в поддержку инициативы по проведению отзыва депутата не менее 10 процентов подписей избирателей соответствующего избирательного округа.

Инициативная группа, руководящий орган объединения не могут быть зарегистрированы, а голосование по отзыву депутата не может быть назначено, в случае если отсутствуют установленные Уставом муниципального образования основания для отзыва, а также в случае, если депутат, в отношении которого возбуждается процедура отзыва, не был надлежаще извещен о времени и месте проведения собрания инициативной группы (собрания или заседания объединения) либо был лишен возможности

на таком собрании (заседании) дать избирателям (объединению) объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва.

Не может быть основанием для повторного возбуждения процедуры отзыва обстоятельство, на основании которого ранее проводилось голосование по отзыву с отрицательным результатом. Процедура отзыва прекращается на любой стадии в случае прекращения всех обстоятельств (отмены или соответствующего изменения всех судебных актов), первоначально положенных в основание отзыва.

Депутат, в отношении которого возбуждается процедура отзыва, вправе присутствовать на собрании (заседании) по выдвижению инициативы отзыва, давать объяснения в устной и письменной форме по поводу обстоятельств, послуживших основанием для возбуждения процедуры отзыва, участвовать в агитационной компании по вопросу голосования наравне с другими гражданами и их объединениями в допускаемых законом формах и законными методами, назначать доверенных лиц, членов комиссий по проведению голосования об отзыве с правом совещательного голоса, участвовать при проверке достоверности подписей избирателей в избирательных листах.

Депутат считается отозванным, если за его отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в избирательном округе. Итоги голосования по отзыву депутата и принятые решения подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

#### Фракции в представительном органе муниципального образования

Депутаты представительного органа муниципального образования, избранные в составе списков кандидатов, выдвинутых политическими партиями (их региональными отделениями или иными структурными подразделениями), входят в депутатские объединения (во фракции).

Фракция включает в себя всех депутатов (депутата), избранных (избранного) в составе соответствующего списка кандидатов. Во фракции могут входить также депутаты, избранные по одномандатным или

многомандатным избирательным округам, и депутаты (депутат), избранные (избранный) в составе списка кандидатов политической партии (ее регионального отделения или иного структурного подразделения).

Порядок деятельности фракций устанавливается законом субъекта Российской Федерации и (или) регламентом либо иным актом представительного органа муниципального образования.

В случае прекращения деятельности политической партии в связи с ее ликвидацией или реорганизацией деятельность ее фракции в представительном органе муниципального образования, а также членство депутатов в этой фракции прекращается со дня внесения в единый государственный реестр юридических лиц соответствующей записи.

Депутат, избранный в составе списка кандидатов, выдвинутого политической партией (ее региональным отделением или иным структурным подразделением), не вправе выйти из фракции, в которой он состоит. Указанный депутат может быть членом только той политической партии, в составе списка кандидатов которой он был избран.

Депутат, избранный по одномандатному или многомандатному избирательному округу и входящий во фракцию, или депутат, избранный в составе списка кандидатов политической партии, и входящий во фракцию, может быть членом только той политической партии, во фракцию которой он входит.

Депутат, избранный в составе списка кандидатов политической партии, и вступивший в политическую партию, которая имеет свою фракцию в представительном органе муниципального образования, входит в данную фракцию и не вправе выйти из нее.

### **9.3. Глава муниципального образования**

Глава муниципального образования – является обязательным должностным лицом, которое должно быть в системе органов

муниципальной власти; он является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется собственной компетенцией по решению вопросов местного значения.

Законодательство РФ предусматривает несколько моделей избрания главы муниципального образования:

1. Избирается на муниципальных выборах. В этом случае глава муниципального образования либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя (например, Челябинск), либо возглавляет местную администрацию.

2. Избирается представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

В случае избрания представительным органом муниципального образования из своего состава исполняет полномочия его председателя с правом решающего голоса либо возглавляет местную администрацию. Полномочия депутата представительного органа муниципального образования, избранного главой данного муниципального образования, прекращаются.

В случае избрания представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, возглавляет местную администрацию.

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

Так, например, Уставом города Оренбурга закрепляется, что Глава города Оренбурга избирается Оренбургским городским Советом из своего состава и исполняет обязанности председателя Оренбургского городского Совета.

Примером другой модели избрания главы муниципального образования может считаться город Красноярск. Согласно Уставу города Красноярска Глава города Красноярска - избираемое населением высшее должностное лицо города Красноярска, возглавляющее деятельность по осуществлению городского самоуправления. Представительный орган в указанном муниципальном образовании возглавляет председатель городского Совета, который избирается из числа его депутатов тайным голосованием большинством голосов от установленного числа депутатов городского Совета на срок полномочий данного состава городского Совета.

3. В поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, глава муниципального образования избирается на сходе граждан и исполняет полномочия главы местной администрации.

#### Порядок проведения конкурса. Конкурсные комиссии.

Порядок проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования устанавливается представительным органом муниципального образования.

Порядок проведения конкурса должен предусматривать опубликование условий конкурса, сведений о дате, времени и месте его проведения не позднее, чем за 20 дней до дня проведения конкурса.

Общее число членов конкурсной комиссии в муниципальном образовании устанавливается представительным органом муниципального образования. Так, например, согласно п. 2.3. Положения «О порядке проведения конкурса на замещение должностей муниципальной службы в органах местного самоуправления внутригородского муниципального образования Солнцево в городе Москве» количество членов конкурсной комиссии должно составлять не менее 5 человек. В состав конкурсной

комиссии может быть включен независимый эксперт – специалист по вопросам муниципальной службы.

В муниципальном районе, городском округе, городском округе с внутригородским делением, во внутригородском муниципальном образовании города федерального значения следующий порядок назначения членов конкурсной комиссии:

- половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом соответствующего муниципального образования,
- другая половина - высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

В поселении, во внутригородском районе:

- половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом поселения, внутригородского района,
- другая половина - главой соответствующего муниципального района, городского округа с внутригородским делением.

Полномочия главы муниципального образования:

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

самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен:

- населению;

- представительному органу муниципального образования.

Глава муниципального образования 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.

С учётом ведения активной антикоррупционной политики в нашем государстве законодательство о местном самоуправлении предусматривает особое условия для главы муниципального образования, связанное с тем, что он должен соблюдать ограничения и запреты и исполнять обязанности, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами.

Досрочное прекращение полномочий главы муниципального образования происходит в следующих случаях:

- 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 безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- 7) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;

8) выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;

9) прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;

10) отзыва избирателями;

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

12) преобразования муниципального образования, а также в случае 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.

Для глав муниципального района и городского округа федеральное законодательство кроме выше перечисленных оснований досрочного прекращения полномочий предусматривает и такое основание как утрата доверия Президента Российской Федерации в таких случаях как:

1) несоблюдения главой муниципального района, главой городского округа, их супругами и несовершеннолетними детьми запрета, установленного Федеральным законом «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»;

2) установления в отношении избранных на муниципальных выборах главы муниципального района, главы городского округа факта открытия или наличия счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами в период, когда указанные лица были зарегистрированы в качестве кандидатов на выборах соответственно главы муниципального района, главы городского округа.

В случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования его полномочия временно исполняет должностное лицо местного самоуправления, определяемое в соответствии с уставом муниципального образования.

Так, в соответствии с Уставом города Екатеринбурга в случае досрочного прекращения полномочий Главы Екатеринбурга – Председателя Екатеринбургской городской Думы до вступления в должность вновь избранного Главы Екатеринбурга – Председателя Екатеринбургской городской Думы его полномочия, за исключением полномочий по организации деятельности городской Думы, осуществляет лицо, определенное Решением городской Думы. В случае досрочного прекращения полномочий Главы Екатеринбурга – Председателя Екатеринбургской городской Думы его полномочия по организации деятельности городской Думы осуществляет заместитель председателя городской Думы.

В случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, избранного на муниципальных выборах, назначаются досрочные выборы главы муниципального образования.

В случае, если избранный на муниципальных выборах глава муниципального образования, полномочия которого прекращены досрочно на основании решения представительного органа муниципального образования об удалении его в отставку, обжалует в судебном порядке указанное решение, досрочные выборы главы муниципального образования не могут быть назначены до вступления решения суда в законную силу.

В случае, если избранный представительным органом муниципального образования глава муниципального образования, полномочия которого прекращены досрочно на основании решения представительного органа муниципального образования об удалении его в отставку, обжалует в судебном порядке указанное решение, представительный орган муниципального образования не вправе принимать решение об избрании из своего состава главы муниципального образования до вступления решения суда в законную силу.

#### **9.4. Местная администрация**

Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется уставом муниципального образования полномочиями:

- по решению вопросов местного значения;
- для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия.

Главой местной администрации является глава муниципального образования (например, в городе Красноярске) 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 (например, в Оренбурге).

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.

В случае формирования представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением из состава представительных органов поселений, внутригородских районов контракт с главой местной администрации муниципального района, городского округа с внутригородским делением заключается на срок, который предусмотрен уставом муниципального района, городского округа с внутригородским делением и не может быть менее чем два года и более чем пять лет.

Условия контракта для главы местной администрации поселения, внутригородского района утверждаются представительным органом поселения, внутригородского района, а для главы местной администрации муниципального района (городского округа, городского округа с внутригородским делением), внутригородского муниципального образования города федерального значения - представительным органом муниципального района (городского округа, городского округа с внутригородским делением), внутригородского муниципального образования города федерального значения в части, касающейся осуществления полномочий по решению вопросов местного значения, и законом субъекта Российской Федерации в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий,

переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

В случае, если лицо назначается на должность главы местной администрации по контракту, уставом поселения, внутригородского района, а в отношении должности главы местной администрации муниципального района (городского округа, городского округа с внутригородским делением), внутригородского муниципального образования города федерального значения - уставом муниципального района (городского округа, городского округа с внутригородским делением), внутригородского муниципального образования города федерального значения и законом субъекта Российской Федерации могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации.

Порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации устанавливается представительным органом муниципального образования. Порядок проведения конкурса должен предусматривать опубликование условий конкурса, сведений о дате, времени и месте его проведения, проекта контракта не позднее чем за 20 дней до дня проведения конкурса.

Общее число членов конкурсной комиссии в муниципальном образовании устанавливается представительным органом муниципального образования.

В муниципальном районе, городском округе, городском округе с внутригородским делением, во внутригородском муниципальном образовании города федерального значения половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом соответствующего муниципального образования, а другая половина - высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

В поселении, во внутригородском районе половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом поселения, внутригородского района, а другая половина - главой местной администрации соответствующего муниципального района, городского округа с внутригородским делением.

Лицо назначается на должность главы местной администрации представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Контракт с главой местной администрации заключается главой муниципального образования.

Глава местной администрации, осуществляющий свои полномочия на основе контракта:

- 1) подконтролен и подотчетен представительному органу муниципального образования;
- 2) представляет представительному органу муниципального образования ежегодные отчеты о результатах своей деятельности и деятельности местной администрации, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования;
- 3) обеспечивает осуществление местной администрацией полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Местная администрация обладает правами юридического лица.

Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. В структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации.

Так, согласно Уставу города Оренбурга структура администрации города Оренбурга разрабатывается главой администрации города Оренбурга и утверждается городским Советом. Штатное расписание администрации города Оренбурга устанавливается главой администрации города самостоятельно.

Структуру администрации города Оренбурга образуют отраслевые (функциональные) и территориальные органы. Отраслевые (функциональные) органы администрации города Оренбурга (управления, комитеты, отделы и т.д.) осуществляют полномочия по управлению отраслями местного хозяйства и социальной сферы. Территориальными органами администрации города Оренбурга являются администрации округов<sup>1</sup>.

Глава местной администрации не вправе:

- заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности;

- заниматься преподавательской, научной и иной творческой деятельностью, если она финансируется исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства.

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

Глава местной администрации, как и глава муниципального образования должен соблюдать ограничения и запреты и исполнять обязанности, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008

---

<sup>1</sup> Устав города Оренбурга // URL: <http://www.orenburg.ru/official/charter/chapter>.

года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами.

Полномочия главы местной администрации, осуществляемые на основе контракта, прекращаются досрочно в случае:

- 1) смерти;
- 2) отставки по собственному желанию;
- 3) расторжения контракта;
- 4) отрешения от должности;
- 5) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- 6) признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- 7) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
- 8) выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
- 9) прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;
- 10) призыва на военную службу или направления на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу;
- 11) преобразования муниципального образования, а также в случае упразднения муниципального образования;

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

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

14) вступления в должность главы муниципального образования, исполняющего полномочия главы местной администрации.

*Контракт с главой местной администрации может быть расторгнут по соглашению сторон или в судебном порядке на основании заявления:*

1) представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования - в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся решения вопросов местного значения, а также в связи с несоблюдением ограничений;

2) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) - в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также в связи с несоблюдением ограничений;

3) главы местной администрации - в связи с нарушениями условий контракта органами местного самоуправления и (или) органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

## **9.5. Контрольно-счетный орган муниципального образования**

Контрольно-счетный орган муниципального образования отнесен ФЗ № 131 к факультативным органам местного самоуправления, то есть его наличие в муниципальном образовании не является обязательным.

Целью образования данного органа является осуществление внешнего муниципального финансового контроля.

Образует контрольно-счетный орган муниципального образования представительный орган муниципального образования.

Порядок организации и деятельности контрольно-счетного органа муниципального образования определяется федеральным законодательством, в частности:

- Федеральным законом от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»;

- Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

- Бюджетным кодексом Российской Федерации,

- другими федеральными законами.

В случаях и порядке, установленных федеральными законами, правовое регулирование организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований осуществляется также законами субъекта Российской Федерации.

Органы местного самоуправления разрабатывают так же собственные правовые акты, регулирующие деятельность контрольно-счетного органа (например, Положение «О контрольно-счетном органе муниципального образования «Всеволожский муниципальный район» Ленинградской области»).

Контрольно-счетные органы, как и органы исполнительной власти, входящие в систему финансового контроля, контролируют соблюдение законодательства в сфере публичных финансов, выявляют факты правонарушений, связанных с использованием финансовых ресурсов на

региональном и муниципальном уровнях. Однако, кроме этого, они наделены полномочиями по оценке эффективности использования таких финансовых средств (в том числе с позиции достижения поставленных целей и выполнения конкретных задач), государственной и муниципальной собственности, проведения ее приватизации и национализации, предоставления различного рода финансовых льгот и преференций и законности их использования, устранению законодательных лазеек для различного рода финансовых манипуляций (для этого контрольно-счетные органы активно взаимодействуют с законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований) и т.д.<sup>1</sup>

Контрольно-счетные органы нацелены в первую очередь на обеспечение законодательных органов субъектов Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований независимой, оперативной и точной информацией о состоянии публичных финансов данного региона или муниципалитета, государственной казны субъекта Российской Федерации или муниципальной казны, проведение аудита отчетности, представляемой законодательным (представительным) органам должностными лицами. Наличие системы эффективно действующих контрольно-счетных органов является атрибутом демократического общества и важной гарантией продвижения региональных и муниципальных реформ в Российской Федерации<sup>2</sup>.

Полномочия контрольно-счетного органа муниципального образования:

- 1) контроль за исполнением местного бюджета;
- 2) экспертиза проектов местного бюджета;

---

<sup>1</sup> Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» / под ред. А.А. Ялбулганова // КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> Там же.

3) внешняя проверка годового отчета об исполнении местного бюджета;

4) организация и осуществление контроля за законностью, результативностью (эффективностью и экономностью) использования средств местного бюджета, а также средств, получаемых местным бюджетом из иных источников, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

5) контроль за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, в том числе охраняемыми результатами интеллектуальной деятельности и средствами индивидуализации, принадлежащими муниципальному образованию;

6) оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств местного бюджета, а также оценка законности предоставления муниципальных гарантий и поручительств или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет средств местного бюджета и имущества, находящегося в муниципальной собственности;

7) финансово-экономическая экспертиза проектов муниципальных правовых актов (включая обоснованность финансово-экономических обоснований) в части, касающейся расходных обязательств муниципального образования, а также муниципальных программ;

8) анализ бюджетного процесса в муниципальном образовании и подготовка предложений, направленных на его совершенствование;

9) подготовка информации о ходе исполнения местного бюджета, о результатах проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий и представление такой информации в представительный орган муниципального образования и главе муниципального образования;

10) участие в пределах полномочий в мероприятиях, направленных на противодействие коррупции;

11) иные полномочия в сфере внешнего муниципального финансового контроля, установленные федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, уставом и нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

#### Состав и структура контрольно-счетного органа муниципального образования

Контрольно-счетный орган муниципального образования образуется в составе председателя и аппарата контрольно-счетного органа. Уставом муниципального образования или нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования в составе контрольно-счетного органа может быть предусмотрена одна должность заместителя председателя контрольно-счетного органа муниципального образования, а также должности аудиторов контрольно-счетного органа.

Срок полномочий контрольно-счетного органа устанавливается муниципальным нормативным правовым актом и не должен быть менее чем срок полномочий представительного органа.

Деятельность контрольно-счетных органов основывается на следующих принципах:

- законности;
- объективности;
- эффективности;
- независимости;
- гласности.

#### **9.6. Избирательная комиссия муниципального образования**

В соответствии с Федеральным законом от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации

избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» для подготовки и проведения выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в зависимости от численности населения муниципального образования могут образовываться следующие избирательные комиссии:

- избирательная комиссия муниципального образования;
- окружные избирательные комиссии;
- территориальные избирательные комиссии;
- участковые избирательные комиссии.

Образование избирательной комиссии муниципального образования является обязательным.

Избирательная комиссия муниципального образования организует подготовку и проведение:

- муниципальных выборов;
- местного референдума;
- голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления;
- голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования.

Избирательная комиссия муниципального образования является муниципальным органом, который не входит в структуру органов местного самоуправления.

Правовую основу деятельности избирательной комиссии муниципального образования составляют:

- федеральные законы;
- законы субъекта Российской Федерации;
- уставы муниципальных образований.

Полномочия избирательной комиссии внутригородского района возлагаются на соответствующую территориальную комиссию, сформированную в соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002

года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Согласно Федеральному закону от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» *избирательная комиссия муниципального образования* – это избирательная комиссия, организующая в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования подготовку и проведение выборов в органы местного самоуправления, местного референдума.

Срок полномочий избирательной комиссии муниципального образования составляет пять лет. Если срок полномочий избирательной комиссии муниципального образования истекает в период избирательной кампании, после назначения референдума и до окончания кампании референдума, в которых участвует данная комиссия, срок ее полномочий продлевается до окончания этой избирательной кампании, кампании референдума. Данное положение не применяется при проведении повторных и дополнительных выборов депутатов представительного органа муниципального образования.

Полномочия избирательной комиссии муниципального образования могут быть прекращены досрочно законом субъекта Российской Федерации в случае преобразования муниципального образования. Днем досрочного прекращения полномочий такой избирательной комиссии муниципального образования является день вступления в силу закона субъекта Российской Федерации о преобразовании муниципального образования.

Избирательная комиссия муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения формируется в количестве восьми, десяти или двенадцати членов с правом решающего голоса.

Избирательная комиссия поселения формируется в количестве шести, восьми или десяти членов с правом решающего голоса.

Число членов избирательной комиссии муниципального образования устанавливается уставом муниципального образования.

Так, например, согласно ст. 64 Устава города Барнаула избирательная комиссия муниципального образования города Барнаула действует в количестве 12 членов с правом решающего голоса (количество связано с тем, что Барнаул является городским округом).

*Формирование избирательной комиссии* муниципального образования осуществляется представительным органом муниципального образования *на основе предложений*:

- политических партий и иных общественных объединений;
- избирательных объединений, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования;
- собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы;
- избирательной комиссии муниципального образования предыдущего состава;
- избирательной комиссии субъекта Российской Федерации;
- формирование избирательной комиссии поселения - также на основе предложений избирательной комиссии муниципального района, территориальной комиссии.

*Полномочия избирательной комиссии муниципального образования:*

1) осуществляет на территории муниципального образования контроль за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;

2) обеспечивает на территории муниципального образования реализацию мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов в органы местного самоуправления, местных референдумов, изданием необходимой печатной продукции;

3) осуществляет на территории муниципального образования меры по обеспечению при проведении выборов в органы местного самоуправления,

местного референдума соблюдения единого порядка распределения эфирного времени и печатной площади между зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями для проведения предвыборной агитации, между инициативной группой по проведению референдума и иными группами участников референдума для проведения агитации по вопросам референдума;

4) осуществляет на территории муниципального образования меры по обеспечению при проведении выборов в органы местного самоуправления, местного референдума соблюдения единого порядка установления итогов голосования, определения результатов выборов, референдумов;

5) осуществляет на территории муниципального образования меры по обеспечению при проведении выборов в органы местного самоуправления, местного референдума соблюдения единого порядка опубликования итогов голосования и результатов выборов, референдумов;

6) осуществляет на территории муниципального образования меры по организации финансирования подготовки и проведения выборов в органы местного самоуправления, местных референдумов, распределяет выделенные из местного бюджета и (или) бюджета субъекта Российской Федерации средства на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов в органы местного самоуправления, местного референдума, контролирует целевое использование указанных средств;

7) оказывает правовую, методическую, организационно-техническую помощь нижестоящим комиссиям;

8) заслушивает сообщения органов местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов в органы местного самоуправления, местного референдума;

9) рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) нижестоящих комиссий, а избирательная комиссия муниципального района - также жалобы (заявления) на решения и действия

(бездействие) избирательной комиссии поселения и принимает по указанным жалобам (заявлениям) мотивированные решения;

10) осуществляет иные полномочия в соответствии с настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, конституцией (уставом), законами субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования.

### **9.7. Муниципальная служба**

Конституция РФ (ст. 32) устанавливает, что граждане Российской Федерации имеют равный доступ к гражданской службе. Данную норму можно отнести и к равному доступу к муниципальной службе.

Правовое регулирование муниципальной службы, включая требования к должностям муниципальной службы, определение статуса муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, осуществляется федеральным законом, а также принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований и иными муниципальными правовыми актами.

Основным источником регулирования вопросов муниципальной службы является Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

*Муниципальная служба* – это профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта). Нанимателем для муниципального служащего является муниципальное образование, от имени которого полномочия нанимателя осуществляет представитель нанимателя (работодатель).

#### Признаки муниципальной службы:

- профессиональная деятельность соответствующего лица;
- осуществляется на постоянной основе;

- предполагает занятие одной из должностей муниципальной службы;
- замещается лишь на основании договора (контракта).

Принципы муниципальной службы:

- 1) приоритет прав и свобод человека и гражданина;
- 2) равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к муниципальной службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего;
- 3) профессионализм и компетентность муниципальных служащих;
- 4) стабильность муниципальной службы;
- 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.

Федеральным законодательством предусмотрено, что каждый субъект РФ ведёт собственный *реестр должностей муниципальной службы*. В данном реестре указывается перечень наименований должностей муниципальной службы классифицированных по:

- органам местного самоуправления;
- избирательным комиссиям муниципальных образований;
- группам и функциональным признакам должностей, определяемым с учетом исторических и иных местных традиций.

*Должность муниципальной службы* – это должность в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которые образуются в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность.

#### *Виды должностей муниципальной службы*

Должности муниципальной службы подразделяются на следующие группы:

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

#### *Квалификационные требования для замещения должностей муниципальной службы*

Для замещения должностей муниципальной службы *квалификационные требования* предъявляются к:

- уровню профессионального образования;
- стажу муниципальной службы (государственной службы) или стажу работы по специальности;
- профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

#### *Правовой статус муниципального служащего*

Муниципальным служащим является гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета.

Лица, исполняющие обязанности по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления, избирательных комиссий муниципальных образований, не замещают должности муниципальной службы и не являются муниципальными служащими.

Структура правового статуса муниципального служащего:

- права;
- обязанности;
- ограничения;
- гарантии;
- ответственность;
- поощрения.

Права муниципального служащего:

1) ознакомление с документами, устанавливающими его права и обязанности по замещаемой должности муниципальной службы, критериями оценки качества исполнения должностных обязанностей и условиями продвижения по службе;

2) обеспечение организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей;

3) оплату труда и другие выплаты в соответствии с трудовым законодательством, законодательством о муниципальной службе и трудовым договором (контрактом);

4) отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности рабочего (служебного) времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодного оплачиваемого отпуска;

5) получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей, а также на внесение предложений о совершенствовании деятельности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования;

6) участие по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной должности муниципальной службы;

7) повышение квалификации в соответствии с муниципальным правовым актом за счет средств местного бюджета;

8) защиту своих персональных данных;

9) ознакомление со всеми материалами своего личного дела, с отзывами о профессиональной деятельности и другими документами до внесения их в его личное дело, а также на приобщение к личному делу его письменных объяснений;

10) объединение, включая право создавать профессиональные союзы, для защиты своих прав, социально-экономических и профессиональных интересов;

11) рассмотрение индивидуальных трудовых споров в соответствии с трудовым законодательством, защиту своих прав и законных интересов на муниципальной службе, включая обжалование в суд их нарушений;

12) пенсионное обеспечение в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Обязанности муниципального служащего:

1) соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, устав муниципального образования и иные муниципальные правовые акты и обеспечивать их исполнение;

2) исполнять должностные обязанности в соответствии с должностной инструкцией;

3) соблюдать при исполнении должностных обязанностей права, свободы и законные интересы человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств, а также права и законные интересы организаций;

4) соблюдать установленные в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования правила внутреннего трудового распорядка, должностную инструкцию, порядок работы со служебной информацией;

5) поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей;

6) не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральными законами тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство;

7) беречь государственное и муниципальное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей;

8) представлять в установленном порядке предусмотренные законодательством Российской Федерации сведения о себе и членах своей семьи;

9) сообщать представителю нанимателя (работодателю) о выходе из гражданства Российской Федерации в день выхода из гражданства Российской Федерации или о приобретении гражданства иностранного государства в день приобретения гражданства иностранного государства;

10) соблюдать ограничения, выполнять обязательства, не нарушать запреты, которые установлены федеральным законодательством и другими федеральными законами;

11) уведомлять в письменной форме своего непосредственного начальника о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению подобного конфликта.

Федеральное законодательство предусматривает ряд ограничений связанных с муниципальной службой, при которых гражданин не может быть

принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий не может находиться на муниципальной службе:

1) признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;

2) осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности муниципальной службы, по приговору суда, вступившему в законную силу;

3) отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральными законами тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности муниципальной службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой муниципальным служащим должности муниципальной службы связано с использованием таких сведений;

4) наличия заболевания, препятствующего поступлению на муниципальную службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинской организации;

5) близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с главой муниципального образования, который возглавляет местную администрацию, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью этому должностному лицу, или с муниципальным служащим, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

6) прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное

проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право находиться на муниципальной службе;

7) наличия гражданства иностранного государства (иностранных государств), за исключением случаев, когда муниципальный служащий является гражданином иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе;

8) представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на муниципальную службу;

9) непредставления предусмотренных настоящим Федеральным законом, Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами сведений или представления заведомо недостоверных или неполных сведений при поступлении на муниципальную службу;

10) признания его не прошедшим военную службу по призыву, не имея на то законных оснований, в соответствии с заключением призывной комиссии (за исключением граждан, прошедших военную службу по контракту).

Кроме того, гражданин не может быть назначен на должность главы местной администрации по контракту, а муниципальный служащий не может замещать должность главы местной администрации по контракту в случае близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с главой муниципального образования.

Для муниципальных служащих устанавливается и возрастной ценз, по которому он не может быть принят на муниципальную службу после

достижения им возраста 65 лет - предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы.

Муниципальным служащим запрещается:

- 1) замещать должность муниципальной службы в случае:
  - а) избрания или назначения на государственную должность Российской Федерации либо на государственную должность субъекта Российской Федерации, а также в случае назначения на должность государственной службы;
  - б) избрания или назначения на муниципальную должность;
  - в) избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования;
- 2) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, а также участвовать в управлении хозяйствующим субъектом (за исключением жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, садоводческого, огороднического, дачного потребительских кооперативов, товарищества собственников недвижимости и профсоюза, зарегистрированного в установленном порядке), если иное не предусмотрено федеральными законами или если в порядке, установленном муниципальным правовым актом в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией;
- 3) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в органе местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования, в которых он замещает должность муниципальной службы либо которые непосредственно подчинены или подконтрольны ему, если иное не предусмотрено федеральными законами;
- 4) получать в связи с должностным положением или в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и

юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Подарки, полученные муниципальным служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются муниципальной собственностью и передаются муниципальным служащим по акту в орган местного самоуправления, избирательную комиссию муниципального образования, в которых он замещает должность муниципальной службы, за исключением случаев, установленных ГК РФ;

5) выезжать в командировки за счет средств физических и юридических лиц, за исключением командировок, осуществляемых на взаимной основе по договоренности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования с органами местного самоуправления, избирательными комиссиями других муниципальных образований, а также с органами государственной власти и органами местного самоуправления иностранных государств, международными и иностранными некоммерческими организациями;

6) использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического, финансового и иного обеспечения, другое муниципальное имущество;

7) разглашать или использовать в целях, не связанных с муниципальной службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральными законами к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей;

8) допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования и их руководителей, если это не входит в его должностные обязанности;

9) принимать без письменного разрешения главы муниципального образования награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями;

10) использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума;

11) использовать свое должностное положение в интересах политических партий, религиозных и других общественных объединений, а также публично выражать отношение к указанным объединениям в качестве муниципального служащего;

12) создавать в органах местного самоуправления, иных муниципальных органах структуры политических партий, религиозных и других общественных объединений (за исключением профессиональных союзов, а также ветеранских и иных органов общественной самодеятельности) или способствовать созданию указанных структур;

13) прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования трудового спора;

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

15) заниматься без письменного разрешения представителя нанимателя (работодателя) оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если

иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Муниципальный служащий должен избегать конфликта интересов и личной заинтересованности.

Под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) муниципального служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью муниципального служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования.

Под личной заинтересованностью муниципального служащего понимается возможность получения муниципальным служащим при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для муниципального служащего, членов его семьи или лиц, а также для граждан или организаций, с которыми муниципальный служащий связан финансовыми или иными обязательствами.

Предотвращение или урегулирование конфликта интересов может состоять в изменении должностного или служебного положения муниципального служащего, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей в установленном порядке и (или) в его отказе от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов.

#### Поступление на муниципальную службу

На муниципальную службу вправе поступать граждане, достигшие возраста 18 лет, владеющие государственным языком Российской Федерации

и соответствующие квалификационным требованиям, для замещения должностей муниципальной службы, при отсутствии ограничений, связанных с муниципальной службой.

При поступлении на муниципальную службу, а также при ее прохождении не допускается установление каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений или преимуществ в зависимости от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего.

При поступлении на муниципальную службу гражданин представляет:

- 1) заявление с просьбой о поступлении на муниципальную службу и замещении должности муниципальной службы;
- 2) собственноручно заполненную и подписанную анкету по форме, установленной уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти;
- 3) паспорт;
- 4) трудовую книжку, за исключением случаев, когда трудовой договор (контракт) заключается впервые;
- 5) документ об образовании;
- 6) страховое свидетельство обязательного пенсионного страхования, за исключением случаев, когда трудовой договор (контракт) заключается впервые;
- 7) свидетельство о постановке физического лица на учет в налоговом органе по месту жительства на территории Российской Федерации;
- 8) документы воинского учета - для граждан, пребывающих в запасе, и лиц, подлежащих призыву на военную службу;
- 9) заключение медицинской организации об отсутствии заболевания, препятствующего поступлению на муниципальную службу;

10) сведения о доходах за год, предшествующий году поступления на муниципальную службу, об имуществе и обязательствах имущественного характера;

11) иные документы, предусмотренные федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации.

Сведения, представленные гражданином при поступлении на муниципальную службу, могут подвергаться проверке.

В отдельных муниципальных образованиях федеральными законами могут устанавливаться дополнительные требования к проверке сведений, представляемых гражданином при поступлении на муниципальную службу.

В случае установления в процессе проверки, обстоятельств, препятствующих поступлению гражданина на муниципальную службу, указанный гражданин информируется в письменной форме о причинах отказа в поступлении на муниципальную службу.

Поступление гражданина на муниципальную службу осуществляется в результате назначения на должность муниципальной службы на условиях трудового договора.

Гражданин, поступающий на должность главы местной администрации по результатам конкурса на замещение указанной должности, заключает контракт. Типовая форма контракта с лицом, назначаемым на должность главы местной администрации по контракту, утверждается законом субъекта Российской Федерации.

Поступление гражданина на муниципальную службу оформляется актом представителя нанимателя (работодателя) о назначении на должность муниципальной службы.

Сторонами трудового договора при поступлении на муниципальную службу являются представитель нанимателя (работодатель) и муниципальный служащий.

Конкурс на замещение должности муниципальной службы

При замещении должности муниципальной службы в муниципальном образовании заключению трудового договора может предшествовать конкурс, в ходе которого осуществляется оценка профессионального уровня претендентов на замещение должности муниципальной службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям к должности муниципальной службы.

Порядок проведения конкурса на замещение должности муниципальной службы устанавливается муниципальным правовым актом, принимаемым представительным органом муниципального образования. Порядок проведения конкурса должен предусматривать опубликование его условий, сведений о дате, времени и месте его проведения, а также проекта трудового договора не позднее чем за 20 дней до дня проведения конкурса. Общее число членов конкурсной комиссии в муниципальном образовании и порядок ее формирования устанавливаются представительным органом муниципального образования.

Представитель нанимателя (работодатель) заключает трудовой договор и назначает на должность муниципальной службы одного из кандидатов, отобранных конкурсной комиссией по результатам конкурса на замещение должности муниципальной службы.

#### Аттестация муниципальных служащих

Аттестация муниципального служащего проводится в целях определения его соответствия замещаемой должности муниципальной службы. Аттестация муниципального служащего проводится один раз в три года.

Аттестации не подлежат следующие муниципальные служащие:

- 1) замещающие должности муниципальной службы менее одного года;
- 2) достигшие возраста 60 лет;
- 3) беременные женщины;
- 4) находящиеся в отпуске по беременности и родам или в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет. Аттестация

указанных муниципальных служащих возможна не ранее чем через один год после выхода из отпуска;

5) замещающие должности муниципальной службы на основании срочного трудового договора (контракта).

По результатам аттестации муниципального служащего аттестационная комиссия выносит решение о том, соответствует муниципальный служащий замещаемой должности муниципальной службы или не соответствует. Аттестационная комиссия может давать рекомендации о поощрении отдельных муниципальных служащих за достигнутые ими успехи в работе, в том числе о повышении их в должности, а в случае необходимости рекомендации об улучшении деятельности аттестуемых муниципальных служащих. Результаты аттестации сообщаются аттестованным муниципальным служащим непосредственно после подведения итогов голосования. Материалы аттестации передаются представителю нанимателя (работодателю).

По результатам аттестации представитель нанимателя (работодатель) принимает решение о поощрении отдельных муниципальных служащих за достигнутые ими успехи в работе или в срок не более одного месяца со дня аттестации о понижении муниципального служащего в должности с его согласия. По результатам аттестации аттестационная комиссия может давать рекомендации о направлении отдельных муниципальных служащих для получения дополнительного профессионального образования.

В случае несогласия муниципального служащего с понижением в должности или невозможности перевода с его согласия на другую должность муниципальной службы представитель нанимателя (работодатель) может в срок не более одного месяца со дня аттестации уволить его с муниципальной службы в связи с несоответствием замещаемой должности вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации. По истечении указанного срока увольнение муниципального служащего или

понижение его в должности по результатам данной аттестации не допускается.

Муниципальный служащий вправе обжаловать результаты аттестации в судебном порядке.

Основания для расторжения трудового договора с муниципальным служащим:

Помимо оснований для расторжения трудового договора, предусмотренных Трудовым кодексом Российской Федерации, трудовой договор с муниципальным служащим может быть также расторгнут по инициативе представителя нанимателя (работодателя) в случае:

1) достижения предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы;

2) прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право находиться на муниципальной службе;

3) несоблюдения ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой;

4) применения административного наказания в виде дисквалификации. Под дисквалификацией понимается лишение физического лица права замещать должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, должности муниципальной службы, занимать

должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет), осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом, осуществлять управление юридическим лицом в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, либо осуществлять деятельность по предоставлению государственных и муниципальных услуг либо деятельность в сфере подготовки спортсменов (включая их медицинское обеспечение) и организации и проведения спортивных мероприятий, либо осуществлять деятельность в сфере проведения экспертизы промышленной безопасности, либо осуществлять медицинскую деятельность или фармацевтическую деятельность. Административное наказание в виде дисквалификации назначается судьей. Дисквалификация устанавливается на срок от шести месяцев до трех лет.

Законодатель предусмотрел, что допускается продление срока нахождения на муниципальной службе муниципальных служащих, достигших предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы. Однократное продление срока нахождения на муниципальной службе муниципального служащего допускается не более чем на один год.

Гарантии для муниципальных служащих. Муниципальные служащие как субъекты местной жизни, выполняющие руководство местными общественными процессами, имеют специфические гарантии, которые в определенной мере обеспечивают выполнение ими своих служебных обязанностей. К числу таких гарантий следует отнести:

- 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 дней 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.

При расторжении трудового договора с муниципальным служащим в связи с ликвидацией органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования либо сокращением штата работников органа местного самоуправления, аппарата избирательной комиссии муниципального образования муниципальному служащему предоставляются гарантии, установленные трудовым законодательством для работников в случае их увольнения в связи с ликвидацией организации либо сокращением штата работников организации.

В качестве важнейших гарантий муниципальных служащих выделяется их право на денежное содержание и иные выплаты. При этом, нужно

отметить, что размер должностного оклада, размеры и порядок установления надбавок и иных выплат к должностному окладу муниципального служащего самостоятельно определяются в нормативных актах органов местного самоуправления в соответствии с законодательными актами субъекта Российской Федерации.

Денежное содержание муниципального служащего состоит из должностного оклада, надбавок к нему за квалификационный разряд, особые условия муниципальной службы, выслугу лет, а также премий по результатам работы. Порядок назначения и размеры должностных окладов, размеры и порядок установления надбавок к должностному окладу, других выплат, а также различных льгот также регулируются специальными федеральными законами и законами субъектов Федерации и нормативными актами муниципальных образований.

Применительно к данной гарантии следует отметить тот факт, что размер должностного оклада муниципальных служащих неодинаков во всех муниципальных образованиях, а зависит от количества населения, проживающего в муниципальном образовании, что на практике оспаривалось и законность данного положения была подтверждена в судебном порядке<sup>1</sup>.

С учетом специфики муниципальной службы, которая по мнению Н.В. Постового, является проявлением особенностей осуществления местного самоуправления в том или ином муниципальном образовании<sup>2</sup>, нужно указать, что в законодательстве субъектов Российской Федерации и отдельных муниципальных образований могут устанавливаться дополнительные гарантии, обеспечивающие необходимые условия для бесперебойной работы муниципальных служащих, как определяющих элементов муниципально-властного аппарата.

---

<sup>1</sup> Определение Конституционного Суда Республики Коми от 24.10.2006 «О прекращении производства по делу о проверке конституционности статьи 2 Закона Республики Коми от 26 декабря 2005 года №151-РЗ // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республик Коми. 2007. №2. Ст. 4722.

<sup>2</sup> Постовой Н.В. Муниципальное право России. М., 2000. С.240.

### Поощрение муниципального служащего

Виды поощрения муниципального служащего и порядок его применения устанавливаются муниципальными правовыми актами.

Анализируя правовой статус муниципального служащего, укажем, что наряду с мерами дисциплинарного взыскания, налагаемыми на муниципальных служащих, в законодательстве предусмотрены и меры их поощрения. За образцовое выполнение муниципальным служащим своих должностных полномочий, продолжительную и безупречную службу, выполнение заданий особой важности и сложности ему может быть:

объявлена благодарность,

выплачено единовременное денежное поощрение,

объявлена благодарность с единовременным денежным поощрением,

вручен ценный подарок,

присвоено почетное звание,

вручена почетная грамота.

Виды поощрения муниципального служащего и порядок его применения устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

### Ответственность

Применительно к правовому статусу муниципального служащего важное значение имеет вопрос о видах юридической ответственности, налагаемых на них. Муниципальный служащий может быть подвергнут различным видам уголовной, административной, дисциплинарной, материальной и гражданско-правовой ответственности. Однако, применительно к проблематике муниципального права, больший интерес вызывает вопрос, связанный с дисциплинарной ответственностью муниципальных служащих.

Дисциплинарная ответственность муниципального служащего

За совершение дисциплинарного проступка - неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей - представитель нанимателя (работодатель) имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания:

За несоблюдение муниципальным служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции

1) замечание;

2) выговор;

3) увольнение с муниципальной службы по соответствующим основаниям.

Муниципальный служащий, допустивший дисциплинарный проступок, может быть временно (но не более чем на один месяц), до решения вопроса о его дисциплинарной ответственности, отстранен от исполнения должностных обязанностей с сохранением денежного содержания. Отстранение муниципального служащего от исполнения должностных обязанностей в этом случае производится муниципальным правовым актом.

Порядок применения и снятия дисциплинарных взысканий определяется трудовым законодательством.

Муниципальный служащий подлежит увольнению с муниципальной службы в связи с утратой доверия в случаях совершения правонарушений, связанных с конфликтом интересов на службе или представлением сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Таким образом, *муниципальная служба представляет собой* систему правовых норм, регламентирующих права и обязанности, ограничения, запреты, стимулирование, ответственность служащих, порядок возникновения и прекращения служебных отношений. Если говорить об

отличии задач муниципальных служащих от задач государственных служащих, то оно заключается лишь в уровне (федеральный, региональный, местное самоуправление), т.е. качественного отличия не существует, общей для них будет цель - улучшение благосостояния общества, удовлетворение общественных интересов<sup>1</sup>.

## **Глава 10.**

### **Муниципальное правотворчество**

#### **10.1. Понятие муниципального правотворчества**

Местное самоуправление в любом демократическом государстве является важнейшим элементом публичной власти и для решения вопросов местного значения, в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации органы и должностные лица местного самоуправления наделены правом издавать правовые акты.

Принятие правовых актов всегда связано с определенной процедурой, которую принято называть «правотворчество».

На современном этапе развития нашего государства и местного самоуправления можно утверждать о наличии особого, наиболее приближенного к населению вида правотворчества – муниципального правотворчества.

«Муниципальное правотворчество» – сложное комплексное понятие, долгое время не имевшее четко сформулированного определения. Применительно к понятию правотворчества в большинстве случаев речь шла о правотворчестве государства или уполномоченных государственных органов<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Москалев А.В. Муниципальная служба: понятие, признаки, принципы // Вестник Пермского Университета. Юридические науки. 2012. № 2. С. 64-70.

<sup>2</sup> Алешкова Н.П. Конституционно-правовые основы муниципального правотворчества в Российской Федерации: монография, 2012 // КонсультантПлюс.

Так, С.С. Алексеев<sup>1</sup> называет правотворчество одним из важных направлений работы любого государства. Это специфическая, требующая особых, знаний и умений интеллектуальная деятельность, связанная с созданием или изменением существующих в государстве правовых норм. По результатам правотворческой работы – законам и иным нормативным актам – судят о государстве в целом, степени его демократичности, цивилизованности, культурности.

В широком смысле *муниципальное правотворчество* – это деятельность, осуществляемая в установленном порядке уполномоченными органами местного самоуправления, должностными лицами местного самоуправления и населением муниципальных образований по созданию, изменению, отмене правовых норм.

А.А. Джагарян предлагает рассматривать муниципальное правотворчество как осуществляемую населением непосредственно или при его широком участии органами местного самоуправления правотворческую деятельность, суть которой состоит в выявлении и систематическом регулятивном обеспечении правовых потребностей местного сообщества в их непротиворечивом единстве с правовыми потребностями государства в целом<sup>2</sup>.

#### Признаки муниципального правотворчества.

1. Муниципальное правотворчество является подзаконным правотворчеством, поскольку пределы муниципального правотворчества ограничиваются федеральными и региональными правовыми актами.

Характер и объем муниципального правотворчества напрямую зависят от государственного правотворчества. Именно федеральное законодательство устанавливает пределы компетенции муниципального образования, закрепляя перечень вопросов местного значения<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Теория государства и права: учебник / под ред. С.С. Алексеева. М.: Норма, 2005.

<sup>2</sup> Джагарян А.А. Муниципальное правотворчество: природа, специфика, эффективность // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2011. № 2. С. 6-9.

<sup>3</sup> Алешкова Н.П. Конституционно-правовые основы муниципального правотворчества в

Отсюда можно говорить и о том, что муниципальное правотворчество имеет преимущественно регулятивный характер.

2. Муниципальное правотворчество является формой реализации полномочий органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

3. Муниципальное правотворчество осуществляется в строго установленном порядке (стадии муниципального правотворчества).

4. Муниципальное правотворчество осуществляется с учётом исторических и иных местных традиций, что подчёркивает социальную природу муниципальной власти.

5. Муниципальное правотворчество – наиболее демократичный вид правотворчества, в связи с его приближенностью к населению.

Учитывая приближенность местного самоуправления к населению, можно говорить о том, что муниципальным правовым актам присуща особая социальная роль. Именно на муниципальном уровне при разработке и принятии правовых актов органов местного самоуправления существует возможность прямого участия населения в правотворческом процессе<sup>1</sup>. Это проявляется, прежде всего, в том, что именно на уровне муниципального образования имеет место закреплённая законом правотворческая инициатива граждан, так и не получившая, к сожалению, должного признания населением нашей страны<sup>2</sup>. Кроме того, социальная значимость муниципальных правовых актов связана и с кругом вопросов, которые они призваны регулировать.

6. Муниципальное правотворчество имеет особый предмет регулирования – вопросы местного значения и делегированные муниципальному образованию отдельные государственные полномочия.

---

Российской Федерации: монография, 2012 // КонсультантПлюс.

<sup>1</sup> Антонова Н.А. Место и роль нормативных правовых актов органов местного самоуправления в системе правового регулирования муниципальных отношений // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 4. С. 19-22.

<sup>2</sup> Бычкова Е.И. К вопросу о повышении уровня активности граждан при реализации правотворческой инициативы // Российская юстиция. 2013. № 6. С. 14-16.

7. Муниципальному правотворчеству присуща мобильность.

Это выражается в том, что: 1) поскольку муниципальные правовые акты не должны противоречить федеральному законодательству и законам субъектов РФ (за что органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность) муниципальным образованиям приходится оперативно реагировать на все изменения в законодательстве и приводить собственные правовые акты в соответствие; 2) учитывая динамичность жизни, формирование новых общественных отношений, развитие разного рода технологий, требующих соответствующего правового регулирования муниципальные образования принимают правовые акты.

8. Муниципальное правотворчество ограничено пространственным пределом, поскольку муниципальные правовые акты, имеют юридическую силу только в границах территории конкретного муниципального образования.

## **10.2. Понятие и система муниципальных правовых актов**

Легальное определение муниципального правового акта содержится в ст. 2 ФЗ № 131: муниципальный правовой акт – это решение, принятое непосредственно населением муниципального образования по вопросам местного значения, либо решение, принятое органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления по вопросам местного значения, по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также по иным вопросам, отнесенным уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления и (или) должностных лиц местного самоуправления, документально оформленные, обязательные для исполнения

на территории муниципального образования, устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила или имеющие индивидуальный характер.

Признаки и виды муниципальных правовых актов были рассмотрены выше (см. в главе 5 параграфе 5.4.).

Необходимо иметь в виду специфику муниципальных правовых актов, поскольку муниципальные правовые акты, как официальные письменные документы, могут быть нормативными и ненормативными (индивидуальными). *Нормативный правовой акт* – это принятый (изданный) в определенном порядке официальный письменный документ, выражающий волеизъявление населения (избирателей), полномочного органа местного самоуправления, должностного лица местного самоуправления по установлению, изменению или отмене норм права – общеобязательных правил, рассчитанных на многократное применение и адресованных неопределенному кругу лиц. *Ненормативные правовые акты* часто называют также актами применения права или индивидуальными правовыми актами<sup>1</sup>.

#### Система муниципальных правовых актов

Система муниципальных правовых актов представляет собой совокупность правовых актов, образующих целостное единство механизма правового регулирования вопросов местного значения.

В систему муниципальных правовых актов входят:

- 1) устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан);
- 2) нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;
- 3) правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных

---

<sup>1</sup> Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России: учебник. М.: Юрист, 2005. 384с.

лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Устав муниципального образования и оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, имеют прямое действие и применяются на всей территории муниципального образования.

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

*Представительный орган муниципального образования* по вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования, принимает:

- решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования;
- решение об удалении главы муниципального образования в отставку;
- решения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования и по иным вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставом муниципального образования.

Решения представительного органа муниципального образования, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, принимаются большинством голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования.

В случае, если глава муниципального образования исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса, голос главы муниципального образования учитывается при принятии решений представительного органа

муниципального образования как голос депутата представительного органа муниципального образования.

*Глава муниципального образования* в пределах своих полномочий, установленных уставом муниципального образования и решениями представительного органа муниципального образования, издает:

- постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования в случае, если глава муниципального образования исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования;

- постановления и распоряжения местной администрации, в случае, если глава муниципального образования исполняет полномочия главы местной администрации.

Глава муниципального образования может издавать постановления и распоряжения по иным вопросам.

*Председатель представительного органа муниципального образования:*

- издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования;

- подписывает решения представительного органа муниципального образования.

*Глава местной администрации* в пределах своих полномочий, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставом муниципального образования, нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования:

- издает постановления местной администрации по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

- распоряжения местной администрации по вопросам организации работы местной администрации.

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

В целях учёта нормативных правовых актов муниципальных образований в Российской Федерации ведётся *Федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов*.

Включению в реестр муниципальных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации подлежат:

- муниципальные нормативные правовые акты;
- оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан).

Федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов состоит из регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Организация и ведение реестра муниципальных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации осуществляются органами государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.

Ведение федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

### **10.3. Устав муниципального образования и решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан**

Справедливо считается, что устав муниципального образования обладает учредительной функцией (хотя и в гораздо меньшей степени, чем

Конституция Российской Федерации) поскольку именно устав придает юридический характер муниципальным правовым отношениям, является основой для дальнейшего муниципального правотворчества, закрепляет структуру и систему органов местного самоуправления их права и обязанности, пределы ведения муниципального образования.

Устав муниципального образования – это своего рода важнейший организующий нормативный акт, на котором базируются все общественные отношения в пределах муниципального образования.

Уставом муниципального образования должны определяться:

- 1) наименование муниципального образования;
- 2) перечень вопросов местного значения;
- 3) формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения, в том числе путем образования органов территориального общественного самоуправления;
- 4) структура и порядок формирования органов местного самоуправления;
- 5) наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления;
- 6) виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов;
- 7) срок полномочий представительного органа муниципального образования, депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, а также основания и порядок прекращения полномочий указанных органов и лиц;
- 8) виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов, в том числе основания и процедура отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий выборных

органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления;

9) порядок составления и рассмотрения проекта местного бюджета, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления контроля за его исполнением, составления и утверждения отчета об исполнении местного бюджета в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации;

10) порядок внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования.

Отметим, что Уставом муниципального образования могут регулироваться и иные вопросы организации местного самоуправления, но только в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Устав муниципального образования принимается представительным органом муниципального образования.

В поселениях, в которых полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан, Устав принимается населением непосредственно на сходе граждан.

#### Порядок принятия Устава муниципального образования.

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

Как правило, устав публикуется в официальном периодическом печатном издании муниципального образования, к числу которых относятся

районные газеты. Вместе с тем действующее законодательство предусматривает возможность создания муниципальным образованием своего периодического печатного издания.

Действующее законодательство также предусматривает возможность обнародования проекта устава. В данном случае в уставе муниципального образования закрепляется порядок обнародования проекта устава.

Например, в уставе муниципального образования может предусматриваться, что проект устава не позднее, чем за 30 дней до дня рассмотрения вопроса о принятии устава муниципального образования, внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежит официальному обнародованию в местах общего пользования, к числу которых относятся: больницы, библиотеки, Дом культуры, магазины, школы, доски объявлений и другие. Обнародование осуществляется путем ознакомления жителей муниципального образования с текстом проекта устава<sup>1</sup>.

Не требуется официальное опубликование (обнародование) порядка учета предложений по проекту муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования, а также порядка участия граждан в его обсуждении в случае, если указанные изменения и дополнения вносятся в целях приведения устава муниципального образования в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами.

Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования принимаются большинством в две трети голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования.

---

<sup>1</sup> Рекомендации по порядку и процедуре принятия устава муниципального образования и муниципального правового акта о внесении изменений в устав // URL: <http://to52.minjust.ru>.

Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат государственной регистрации в территориальном органе уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований в порядке, установленном федеральным законом.

В соответствии с Федеральным законом от 21.07.2005 № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» регистрирующий орган:

1) проверяет соответствие устава муниципального образования Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, законам субъекта Российской Федерации;

2) проверяет соблюдение установленного в соответствии с федеральным законом порядка принятия устава муниципального образования;

2.1) проводит антикоррупционную экспертизу устава муниципального образования;

3) присваивает уставу муниципального образования государственный регистрационный номер;

4) выдает свидетельство о государственной регистрации устава муниципального образования;

5) включает сведения об уставе муниципального образования в государственный реестр уставов муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

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

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

2) нарушение установленного порядка принятия устава, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав.

Например, если был нарушен срок опубликования проекта Устава или срок его рассмотрения в представительном органе (так, в случае, если проект был опубликован (обнародован) 10 октября, то его рассмотрение на сессии представительного органа должно быть не ранее 9 ноября).

Отказ в государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования, а также нарушение установленных сроков государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении в устав муниципального образования изменений и дополнений могут быть обжалованы гражданами и органами местного самоуправления в судебном порядке.

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

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

Изменения и дополнения, внесенные в устав муниципального образования и изменяющие структуру органов местного самоуправления, полномочия органов местного самоуправления (за исключением полномочий, срока полномочий и порядка избрания выборных должностных лиц местного самоуправления), вступают в силу после истечения срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего муниципальный правовой акт о внесении в устав указанных изменений и дополнений.

*Решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан*

Решение вопросов местного значения непосредственно гражданами муниципального образования осуществляется путем прямого волеизъявления населения муниципального образования, выраженного на местном референдуме (сходе граждан).

Если для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения муниципального образования, дополнительно требуется принятие (издание) муниципального правового акта, орган местного самоуправления или должностное лицо местного самоуправления, в компетенцию которых входит принятие (издание) указанного акта, обязаны в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на референдуме (сходе граждан), определить срок подготовки и (или) принятия соответствующего муниципального правового акта. Указанный срок не может превышать три месяца.

Нарушение срока издания муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения, является основанием для отзыва выборного должностного лица местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий главы местной администрации, осуществляемых на основе контракта, или досрочного прекращения полномочий выборного органа местного самоуправления.

#### **10.4. Муниципальный правотворческий процесс. Отмена и приостановление муниципальных правовых актов**

Муниципальное правотворчество тесно связано с муниципальным правотворческим процессом, который представлен подготовкой, принятием, вступлением в силу правовых актов.

По сути, муниципальный правотворческий процесс – это регламентированная правовыми актами процедура создания муниципального правового акта.

Среди учёных нет единого мнения относительно количества и наименования стадий правотворческого процесса.

Так, С.С. Алексеев<sup>1</sup> выделяет следующие стадии правотворческого процесса:

Первый – предпроектный этап – заключается в том, что в обществе выявляется потребность в урегулировании нормами права социальной проблемы.

Второй этап правотворчества называется проектным этапом, или этапом принятия правотворческого решения. Особенность его заключается в том, что, во-первых, эта работа осуществляется непосредственно в самом законодательном органе, а, во-вторых, на данном этапе осуществляется собственно «творчество права»

Причем проектный этап может быть в свою очередь разбит на несколько стадий, последовательно сменяющих одна другую.

Первая стадия: внесение в правотворческий орган проект» закона субъектом правотворческой инициативы.

Вторая стадия: рассмотрение проекта закона в комиссиях и комитетах правотворческого органа с целью проанализировать его содержание с разных позиций и предложить более совершенные средства правового воздействия.

---

<sup>1</sup> Теория государства и права: учебник / под ред. С.С. Алексеева. М.: Норма, 2005.

Третья стадия: обсуждение законопроекта по палатам или на совместном заседании палат законотворческого органа.

Четвертая стадия: принятие законопроекта правотворческим органом во втором (окончательном) чтении.

А.В. Мелехин<sup>1</sup> предлагает выделять следующие стадии правотворческого процесса:

- законодательная инициатива со стороны строго определенных Конституцией субъектов права;
- решение компетентного органа о необходимости издания акта;
- подготовка концепции и проекта нормативного акта;
- обсуждение проекта нормативного акта в комиссиях, комитетах, палатах, на сессиях законодательного органа;
- принятие нормативного акта в определенном порядке (например, путем голосования);
- опубликование нормативного акта.

С.Г. Дырда<sup>2</sup> считает целесообразным выделять в муниципальном правотворческом процессе следующие основные стадии:

- правотворческая инициатива, включающая ее оформление и внесение проекта муниципального правового акта;
- проведение юридической экспертизы проекта муниципального правового акта или поправок к нему;
- рассмотрение проекта муниципального правового акта уполномоченным субъектом;
- в случае принятия муниципального нормативно-правового акта - его опубликование и вступление в законную силу.

Если обратиться к действующему законодательству о местном самоуправлении, то муниципальный правотворческий процесс будет представлен следующими стадиями.

---

<sup>1</sup> Мелехин А.В. Теория государства и права: учебник. М., 2007.

<sup>2</sup> Дырда С.Г. Нормотворчество муниципальных образований // Российская юстиция. 2013. № 3. С. 21-23.

1. Подготовка муниципальных правовых актов (включая правотворческую инициативу).

Правом на правотворческую инициативу обладают:

- депутаты представительного органа муниципального образования;
- глава муниципального образования, иные выборные органы местного самоуправления;
- глава местной администрации;
- органы территориального общественного самоуправления;
- инициативные группы граждан;
- иные субъекты правотворческой инициативы, установленные уставом муниципального образования.

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

Так, например, согласно Решению Думы городского округа Тольятти от 20 марта 2013 года № 1147 «О Положении о порядке внесения проектов муниципальных правовых актов в Думу городского округа Тольятти» официальным внесением проекта решения в Думу считается направление на имя председателя Думы проекта решения и прилагаемых к нему документов, и зарегистрированного в отделе документационного обеспечения Думы.

Пакеты документов, не соответствующие требованиям Положения, не подлежат регистрации и возвращаются субъекту правотворческой инициативы для устранения нарушений.

Проекты решений вносятся в Думу не позднее чем за 20 дней до дня заседания Думы, на котором запланировано его рассмотрение. Проекты решений, внесённые в Думу позднее 20 дней до дня заседания Думы, подлежат рассмотрению на следующем заседании Думы.

Проекты нормативных правовых актов, за исключением представленных мэром, проекты решений Думы, внесённые в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, а также акты прокурорского реагирования отдел документационного обеспечения не позднее 2 дней с момента поступления направляет мэру для изучения и подготовки предложений. Мэр в течение 10 дней с момента поступления документов в канцелярию мэрии направляет в Думу предложения по представленным документам.

Внесённый в Думу проект решения подлежит рассмотрению в соответствии с Регламентом Думы.

Требования к пакету документов, вносимому на рассмотрение Думы

1. Пакет документов, вносимый на рассмотрение Думы в соответствии с планом нормотворческой деятельности, должен состоять из:

- 1) сопроводительного письма;
- 2) проекта решения Думы;
- 3) пояснительной записки;
- 4) финансово-экономического обоснования в случае, если проект решения содержит предложение, предусматривающее поступление или расходование материальных ресурсов либо средств бюджета городского округа;
- 5) заключения (предложения) мэра в установленных случаях.

В случае, если проект нормативного правового акта подлежит обсуждению на публичных слушаниях, пакет документов должен содержать результаты публичных слушаний, включая мотивированное обоснование принятых решений, либо в установленных муниципальными правовыми актами случаях заключение о результатах публичных слушаний.

Проект решения, предусматривающий установление, изменение и отмену местных налогов и сборов, осуществление расходов из средств бюджета городского округа, может быть внесён на рассмотрение Думы

только по инициативе мэра городского округа или при наличии заключения мэра городского округа.

Положение о порядке внесения проектов муниципальных правовых актов в Думу городского округа Тольятти устанавливает следующие требования к оформлению документов:

В пояснительной записке к проекту указываются:

- 1) разработчики проекта;
- 2) социально-экономическое и правовое обоснования принятия проекта, определяющие его цель, нормативные правовые акты, регламентирующие данную сферу правоотношений;
- 3) краткая характеристика его содержания;
- 4) прогноз социально-экономических, финансовых и иных последствий принятия проекта;
- 5) муниципальные правовые акты, которые требуется принять, изменить или признать утратившими силу в связи с принятием данного проекта.

Финансово-экономическое обоснование должно содержать расчётные данные об изменении доходов и (или) расходов бюджета городского округа, а также источники финансирования расходов по реализации решения.

Сопроводительное письмо подписывается субъектом правотворческой инициативы. В письме указывается докладчик.

Если пакет подготовлен во исполнение ранее принятого Думой решения, то в сопроводительном письме делается соответствующая ссылка.

Необходимо иметь в виду, что проекты муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающие вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, подлежат оценке регулирующего воздействия, проводимой органами местного самоуправления в порядке, установленном муниципальными нормативными правовыми актами в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

Оценка регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов проводится в целях выявления положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов

## 2. Вступление в силу муниципальных правовых актов.

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

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

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

*Отмена муниципальных правовых актов и приостановление их действия.*

Муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления, принявшими (издавшими) соответствующий муниципальный правовой акт, в случае упразднения таких органов или соответствующих должностей либо изменения перечня полномочий указанных органов или должностных лиц - органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления, к полномочиям которых на момент отмены или приостановления действия

муниципального правового акта отнесено принятие (издание) соответствующего муниципального правового акта, а также судом; а в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, - уполномоченным органом государственной власти Российской Федерации (уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации).

*Приостановление действия муниципального правового акта.*

Действие муниципального правового акта, не имеющего нормативного характера, незамедлительно приостанавливается принявшим (издавшим) его органом местного самоуправления или должностным лицом местного самоуправления в случае получения соответствующего предписания Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, выданного в соответствии с законодательством Российской Федерации об уполномоченных по защите прав предпринимателей. Об исполнении полученного предписания исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления или должностные лица местного самоуправления обязаны сообщить Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей в трехдневный срок, а представительные органы местного самоуправления - не позднее трех дней со дня принятия ими решения.

Признание по решению суда закона субъекта Российской Федерации об установлении статуса муниципального образования недействующим до вступления в силу нового закона субъекта Российской Федерации об установлении статуса муниципального образования не может являться основанием для признания в судебном порядке недействующими муниципальных правовых актов указанного муниципального образования, принятых до вступления решения суда в законную силу, или для отмены данных муниципальных правовых актов.

Муниципальный правотворческий процесс основывается на следующих *принципах*:

1) научность. Важнейшей составляющей правотворческого процесса является осмысление, анализ потребности правового регулирования того или иного общественного отношения. Принцип научности также предполагает осуществление прогнозирования последствий принятия муниципального правового акта;

2) законность. Данный принцип связан с тем, что муниципальные правовые акты не должны противоречить федеральным и региональным правовым актам, а также другим муниципальным правовым актам, например Уставу муниципального образования. Кроме того, муниципальный правотворческий процесс должен осуществляться с соблюдением всех правил юридической техники;

3) гласность, публичный характер правотворческой деятельности. Деятельность муниципальных органов власти является открытой, муниципальные правовые акты подлежат обязательному опубликованию. Кроме того, сегодня практически у каждого муниципального образования имеется собственный интернет-сайт, где отражается информация для граждан о работе органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;

4) демократизм. Данный универсальный принцип правотворческого процесса наиболее ярко находит свое выражение именно в муниципальном правотворческом процессе, поскольку только на муниципальном уровне граждане, а конкретнее жители муниципального образования обладают правом правотворческой инициативы. Именно в муниципальных образованиях проводятся публичные слушания по проектам правовых актов;

5) профессионализм. Лица, осуществляющие правотворчество, должны обладать знаниями правил юридической техники, определенными навыками подготовки и принятия правовых решений.

## Глава 11.

### Экономическая основа местного самоуправления

#### 11.1. Понятие экономической основы местного самоуправления и её структура

Самостоятельность местного самоуправления во многом определяется наличием, объемом и источниками материальных ресурсов. Можно сказать, что само существование местного самоуправления не возможно без соответствующей экономической поддержки.

Российское государство проводит большую работу по созданию необходимых экономических, финансовых и иных условий и предпосылок для развития местного самоуправления.

Экономическую основу местного самоуправления следует рассматривать в широком и узком смыслах. В первом случае экономическая основа представляет собой систему правовых норм, установленных федеральными, региональными и местными правовыми актами, определяющими и регулируемыми правоотношения, возникающие в муниципальных образованиях по поводу муниципальной собственности, в том числе имущественных прав и норм, регулирующих бюджетные правоотношения<sup>1</sup>.

Во втором случае это материальная база функционирования муниципалитета, включающая совокупность правовых норм, регулирующих только отношения муниципальной собственности и имущественных прав муниципальных образований<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Тюхтенев А.С. Экономическая (материальная) основа местного самоуправления в Российской Федерации: теоретико-правовой аспект: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 155.

<sup>2</sup> Климанова А.Ю. Проблемы определения правового содержания понятия «экономическая основа местного самоуправления» // Административное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 57; Кеня И.А. Экономическая основа местного самоуправления: понятие и

Согласно ч. 1 ст. 49 ФЗ № 131 структуру экономической основы местного самоуправления составляют:

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

Важные положения, связанные с правовым регулированием экономических основ местного самоуправления в России содержатся в Европейской Хартии местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 г.):

1. Органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, получать достаточные собственные финансовые средства, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций.

2. Финансовые средства органов местного самоуправления должны быть соразмерны предоставленным им по конституции или закону полномочиям.

3. По меньшей мере часть финансовых средств органов местного самоуправления должна поступать за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе устанавливать в пределах, определенных законом.

4. Финансовые системы, на которых основываются средства местных органов самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими, чтобы следовать, насколько это реально возможно, за изменением расходов, связанных с осуществлением местными органами своих полномочий.

5. Защита более слабых в финансовом плане органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, предназначенных для корректировки результатов

неравномерного распределения потенциальных источников финансирования местных органов и лежащего на них бремени расходов. Такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу выбора органов местного самоуправления в пределах их компетенции.

6. Порядок предоставления перераспределяемых средств необходимо должным образом согласовывать с органами местного самоуправления.

7. Предоставляемые местным органам самоуправления субсидии, по возможности, не должны предназначаться на финансирование конкретных проектов. Предоставление субсидий не должно идти в ущерб основной свободе выбора политики органов местного самоуправления в области их собственной компетенции.

8. Для займа средств на капиталовложения местные органы самоуправления должны с учетом законодательства иметь доступ к национальному рынку ссудного капитала.

## **11.2. Муниципальное имущество, находящееся в собственности.**

### **Владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом**

Согласно ч. 2 ст. 8 Конституции РФ муниципальная собственность признается и защищается наравне с частной, государственной и иными формами собственности. В части 1 ст. 130 Конституции РФ закреплено, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Термин «собственность» в муниципальном законодательстве, как правило, употребляется в основном в юридическом смысле, обозначая вещные права, права лица на определенную вещь, включающего в себя правомочия владеть, пользоваться и распоряжаться этой вещью.

Муниципальная собственность – это имущество, принадлежащее на праве собственности муниципальным образованиям.

В соответствии со ст. 50 ФЗ № 131 в собственности муниципальных образований может находиться:

- 1) имущество, предназначенное для решения установленных ФЗ № 131 вопросов местного значения;
- 2) имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также имущество, предназначенное для осуществления переданных отдельных полномочий органов местного самоуправления;
- 3) имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования;
- 4) имущество, необходимое для решения вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами и которые не отнесены к вопросам местного значения;
- 5) имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения в соответствии с чч.3,4 ст. 14, ч.3 ст. 16 и чч. 2,3 ст. 16.2. ФЗ № 131, а также имущество, предназначенное для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с чч.1 и 1.1. ст. 17 ФЗ № 131.

В случаях возникновения у муниципальных образований права собственности на имущество, не соответствующее требованиям указанное имущество подлежит репрофилированию (изменению целевого назначения имущества) либо отчуждению.

При применении ст. 50 ФЗ № 131 необходимо учитывать Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2006 г. № 540-О «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 ст. 50 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В нем дается разъяснение, что ст. 50, перечисляя имущество, которое может находиться в собственности муниципальных образований, не ограничивает их в возможности иметь в собственности и иное имущество, предназначенное для осуществления возложенных на них полномочий<sup>1</sup>.

Право муниципальной собственности, являясь разновидностью права собственности, представляет собой имущественное правоотношение в рамках которого выделяются три составных элемента<sup>2</sup>:

1) Субъект права собственности - собственник муниципального имущества;

2) Объекты по поводу которых возникает правоотношение муниципальной собственности - объекты муниципальной собственности;

3) Содержание соответствующего правоотношения в состав которого входят три вида правомочий:

а) правомочия по владению объектами муниципальной собственности;

б) правомочия по пользованию объектами муниципальной собственности;

в) правомочия по распоряжению объектами муниципальной собственности.

*Владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом*

---

<sup>1</sup> URL: <http://www.kamchatka.gov.ru>.

<sup>2</sup> Соловьев, С.Г. Муниципальное право России: учебник. М.: Инфра-М, 2013. 312 с

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

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

Порядок и условия приватизации муниципального имущества определяются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами.

Доходы от использования и приватизации муниципального имущества поступают в местные бюджеты.

Муниципальные образования могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения.

Функции и полномочия учредителя в отношении муниципальных предприятий и учреждений осуществляют уполномоченные органы местного самоуправления.

Органы местного самоуправления:

- осуществляющие функции и полномочия учредителя, определяют цели, условия и порядок деятельности муниципальных предприятий и учреждений, утверждают их уставы, назначают на должность и освобождают от должности руководителей данных предприятий и учреждений,

заслушивают отчеты об их деятельности в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования;

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

- ведут реестры муниципального имущества в порядке, установленном уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Выделяют следующих субъектов, в различных формах, реализующих правомочия собственника в отношении объектов муниципального имущества<sup>1</sup>:

1. Население реализует базовые правомочия, составляющие право муниципальной собственности:

- 1) посредством местных референдумов;
- 2) через выборные органы местного самоуправления;
- 3) через органы территориального общественного самоуправления;
- 4) через другие образуемые в муниципальном образовании органы местного самоуправления;

2. Муниципальное образование, реализующее права собственника посредством муниципальных органов.

3. Местный представительный орган осуществляет отдельные правомочия по владению, пользованию и распоряжению объектами муниципальной собственности, посредством принятия нормативных актов, определяющих порядок управления муниципальной собственностью;

4. Глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию, либо назначаемый по конкурсу Глава местной администрации и вся подчиненная им совокупность муниципальных органов и должностных лиц, непосредственно осуществляющая отдельные правомочия по владению, пользованию и распоряжению объектами

---

<sup>1</sup> Соловьев С.Г. Муниципальное право России: учебник. М.: Инфра-М, 2013. 312 с.

муниципальной собственности, а также через муниципальные предприятия и иные хозяйствующие субъекты муниципальных образований, являющиеся посредниками в управлении муниципальной собственностью.

### **11.3. Местный бюджет.**

#### **Закупки для обеспечения муниципальных нужд**

Местный бюджет является важнейшим основополагающим элементом экономики местного самоуправления. Согласно Бюджетному кодексу РФ бюджет – это форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

Местный бюджет является основной составляющей муниципальных финансов.

По мнению С.А. Авакьяна термин «бюджет» употребляется в двух значениях. С одной стороны, это экономическая категория, а с другой - правовая. Бюджет как экономическая категория имеет также две стороны: материальную и социальную. С материальной стороны бюджет представляет собой централизованный фонд денежных средств (соответственно местный бюджет - это местный фонд денежных средств), а с социальной - систему экономических отношений, связанную с собиранием и использованием централизованного фонда денежных средств. С правовой точки зрения местный бюджет является основным нормативным актом муниципального образования, разрешающим и утверждающим расходование денежных средств<sup>1</sup>.

Можно сказать, что без местного бюджета местное самоуправление не сможет существовать, так как не сможет решать вопросы местного значения.

Местный бюджет – это конституционно-закреплённый признак местного самоуправления, поскольку в ст. 132 Конституции РФ говорится о

---

<sup>1</sup> Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2009.

том, что органы местного самоуправления самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет.

Тем не менее, местные бюджеты – структурно представлены в бюджетной системе Российской Федерации и предназначены для исполнения расходных обязательств муниципальных образований.

Подробно вопросы формирования, утверждения и исполнения местных бюджетов регулируются Бюджетным кодексом РФ и ФЗ № 131-ФЗ. Эти особенности регулирования бюджетных отношений местного уровня свидетельствуют о том, что муниципальное право вполне обоснованно считается комплексной отраслью права<sup>1</sup>.

Так, согласно Бюджетному кодексу РФ каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет.

В местных бюджетах в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации отдельно предусматриваются средства, направляемые на исполнение:

- расходных обязательств муниципальных образований, возникающих в связи с осуществлением органами местного самоуправления полномочий по вопросам местного значения,

- расходных обязательств муниципальных образований, исполняемых за счет субвенций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации для осуществления отдельных государственных полномочий.

Местный бюджет основывается на общих *принципах бюджетной системы Российской Федерации*:

- единства бюджетной системы Российской Федерации;
- разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;
- самостоятельности бюджетов;

---

<sup>1</sup> Матвиенко С.В. Конституционно-правовые основы местных бюджетов // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 4. С. 67-69.

- равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;
- полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов;
- сбалансированности бюджета;
- эффективности использования бюджетных средств;
- общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов;
- прозрачности (открытости);
- достоверности бюджета;
- адресности и целевого характера бюджетных средств;
- подведомственности расходов бюджетов;
- единства кассы.

*Бюджет муниципального района (районный бюджет) и свод бюджетов городских и сельских поселений, входящих в состав муниципального района (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами), образуют консолидированный бюджет муниципального района.*

В качестве составной части бюджетов *городских и сельских поселений* могут быть предусмотрены сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, других территорий, не являющихся муниципальными образованиями. Порядок составления, утверждения и исполнения указанных смет определяется органами местного самоуправления соответствующих поселений самостоятельно с соблюдением требований, установленных Бюджетным кодексом РФ.

Органами местного самоуправления самостоятельно с соблюдением требований, установленных Бюджетным кодексом РФ, осуществляется:

- составление и рассмотрение проекта местного бюджета;
- утверждение и исполнение местного бюджета;
- контроль исполнения бюджета;
- составление и утверждение отчета об исполнении местного бюджета.

Бюджетные полномочия муниципальных образований устанавливаются Бюджетным кодексом РФ.

В отношении местного бюджета официальному опубликованию подлежит следующая информация:

- проект местного бюджета;
- решение об утверждении местного бюджета;
- годовой отчет о его исполнении;
- ежеквартальные сведения о ходе исполнения местного бюджета и о численности муниципальных служащих органов местного самоуправления, работников муниципальных учреждений с указанием фактических затрат на их денежное содержание.

Органы местного самоуправления поселения обеспечивают жителям поселения возможность ознакомиться с указанными документами и сведениями в случае невозможности их опубликования.

**Бюджетный процесс** в муниципальных образованиях представляет собой осуществляемую в соответствии с законодательством деятельность муниципальных органов по разработке, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджета, а также контролю за его составлением и исполнением.

Участниками бюджетного процесса муниципального образования являются:

- 1) Глава муниципального образования;
- 2) Собрание депутатов муниципального образования;
- 3) Глава Администрации муниципального образования;
- 4) исполнительно-распорядительные органы муниципального образования:
  - а) администрация муниципального образования,
  - б) Финансовое управление Администрации муниципального образования;
- 5) контрольно-счетная палата муниципального
- 6) главные распорядители бюджетных средств;

- 7) главные администраторы доходов бюджета;
- 8) главные администраторы источников финансирования дефицита бюджета;
- 9) получатели бюджетных средств.

*Местный бюджет включает в себя статьи расхода и доходов.*

#### Расходы местных бюджетов

Формирование расходов местных бюджетов осуществляется в соответствии с расходными обязательствами муниципальных образований, устанавливаемыми и исполняемыми органами местного самоуправления данных муниципальных образований в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ.

Кроме того, исполнение расходных обязательств муниципальных образований осуществляется за счет средств соответствующих местных бюджетов в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ.

Выделяют две основные группы расходов:

Обязательные расходы — расходы, связанные с финансированием выплат перед населением, в том числе по вмененным государственным полномочиям, а также закрепленные за муниципальным образованием федеральными и региональными законами.

Дискреционные расходы — расходы на содержание муниципального хозяйства, то есть расходы на развитие местной экономики, дорожного хозяйства, строительства, территории.

#### Доходы местных бюджетов

Формирование доходов местных бюджетов осуществляется в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, законодательством о налогах и сборах и законодательством об иных обязательных платежах.

*Налоговые доходы бюджетов городских, сельских поселений, городских округов, городских округов с внутригородским делением, внутригородских районов зачисляются от следующих местных налогов, устанавливаемых*

представительными органами муниципального образования в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах:

- 1) земельного налога - по нормативу 100 процентов;
- 2) налога на имущество физических лиц - по нормативу 100 процентов.

В бюджеты муниципальных районов подлежат зачислению налоговые доходы от следующих местных налогов, устанавливаемых представительными органами муниципальных районов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах:

- 1) земельного налога, взимаемого на межселенных территориях, - по нормативу 100 процентов;
- 2) налога на имущество физических лиц, взимаемого на межселенных территориях, - по нормативу 100 процентов.

*Налог* представляет собой обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств, в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований.

*Сбор* представляет собой обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в интересах плательщиков сборов государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и должностными лицами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий).

К неналоговым доходам муниципального бюджета относятся<sup>1</sup>:

- 1) доходы от использования имущества, находящегося муниципальной собственности;
- 2) доходы от продажи имущества, находящегося в муниципальной собственности;

---

<sup>1</sup> Соловьев С.Г. Муниципальное право России: учебник. М.: Инфра-М, 2013. 312 с.

- 3) доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями;
- 4) средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия;
- 5) средства самообложения граждан;
- 6) иные неналоговые доходы.

К безвозмездным поступлениям бюджета муниципального образования относятся:

- 1) дотации из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- 2) субсидии из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (межбюджетные субсидии);
- 3) субвенции из федерального бюджета и (или) из бюджетов субъектов Российской Федерации;
- 4) иные межбюджетные трансферты из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- 5) безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования.

#### Выравнивание бюджетной обеспеченности поселений

Выравнивание бюджетной обеспеченности поселений осуществляется путем предоставления бюджетам поселений дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из бюджета субъекта Российской Федерации или из бюджета муниципального района в случае наделения законом субъекта Российской Федерации органов местного самоуправления муниципального района полномочиями органов государственной власти субъекта Российской Федерации по расчету и предоставлению дотаций бюджетам поселений за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации.

Федерации в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ним законами субъекта Российской Федерации, а также дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из бюджета муниципального района в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ним законами субъекта Российской Федерации и нормативными правовыми актами представительного органа муниципального района.

Дотации – это межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования.

*Выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов)*

Выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) осуществляется путем предоставления бюджетам муниципальных районов (городских округов) дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) из бюджета субъекта Российской Федерации в соответствии с Бюджетным кодексом РФ и принимаемыми в соответствии с ним законами субъекта Российской Федерации.

*Предоставление субвенций местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления государственных полномочий*

Финансовое обеспечение расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении государственных полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам местного самоуправления, осуществляется за счет средств федерального бюджета путем предоставления субвенций местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации в соответствии с Бюджетным кодексом РФ.

Субвенции на осуществление переданных органам местного самоуправления государственных полномочий Российской Федерации

предоставляются из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях их распределения между местными бюджетами на указанные цели в соответствии с Бюджетным кодексом РФ.

Финансовое обеспечение расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении государственных полномочий субъектов Российской Федерации, переданных для осуществления органам местного самоуправления законами субъектов Российской Федерации, осуществляется за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации путем предоставления субвенций местным бюджетам из бюджетов субъектов Российской Федерации в соответствии с Бюджетным кодексом РФ и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации.

Субвенция – это выделяемые из бюджета любого уровня деньги, потратить которые можно на строго определенную цель.

*Субсидии и иные межбюджетные трансферты, предоставляемые местным бюджетам из бюджетов субъектов Российской Федерации*

В целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения, из бюджета субъекта Российской Федерации предоставляются субсидии местным бюджетам в соответствии с Бюджетным кодексом РФ и принимаемыми в соответствии с ним законами субъекта Российской Федерации.

В случаях и порядке, установленных законами субъекта Российской Федерации в соответствии с Бюджетным кодексом РФ и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами органов государственной власти субъекта Российской Федерации, местным бюджетам могут быть предоставлены иные межбюджетные трансферты из бюджета субъекта Российской Федерации.

Субсидия – это бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации, физическому

или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов.

Субсидия и субвенция – это два вида помощи за счет бюджетных средств. Эти термины применяются в области государственных финансов, ими обозначаются виды трансфертов от одного бюджета другому (например, из бюджета области в городской бюджет).

*Субсидии, иные межбюджетные трансферты, предоставляемые из местных бюджетов*

Законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено предоставление бюджету субъекта Российской Федерации субсидий из бюджетов поселений и (или) муниципальных районов (городских округов) в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ.

Поселения, входящие в состав муниципального района, перечисляют в бюджет муниципального района межбюджетные субсидии на решение вопросов местного значения межмуниципального характера, определенных ФЗ № 131, в случаях, установленных уставом муниципального района в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ.

Бюджетам поселений могут быть предоставлены иные межбюджетные трансферты из бюджета муниципального района в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ.

Бюджетам муниципальных районов могут быть предоставлены иные межбюджетные трансферты из бюджетов поселений в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ.

*Муниципальные заимствования*

Муниципальные образования вправе осуществлять муниципальные заимствования, в том числе путем выпуска муниципальных ценных бумаг, в соответствии с Бюджетным кодексом РФ и уставом муниципального образования.

Под муниципальными заимствованиями бюджетное законодательство понимает муниципальные займы, осуществляемые путем выпуска ценных

бумаг от имени муниципального образования, размещаемых на внутреннем рынке в валюте Российской Федерации, и кредиты, привлекаемые в соответствии с положениями настоящего Кодекса в местный бюджет от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и от кредитных организаций, по которым возникают муниципальные долговые обязательства.

Ценными бумагами являются документы, соответствующие установленным законом требованиям и удостоверяющие обязательственные и иные права, осуществление или передача которых возможны только при предъявлении таких документов (документарные ценные бумаги).

Ценными бумагами признаются также обязательственные и иные права, которые закреплены в решении о выпуске или ином акте лица, выпустившего ценные бумаги в соответствии с требованиями закона, и осуществление и передача которых возможны только с соблюдением установленных законодательством правил.

Ценными бумагами являются акция, вексель, закладная, инвестиционный пай паевого инвестиционного фонда, коносамент, облигация, чек и иные ценные бумаги, названные в таком качестве в законе или признанные таковыми в установленном законом порядке.

Выпуск или выдача ценных бумаг подлежат государственной регистрации в случаях, установленных законом.

#### *Закупки для обеспечения муниципальных нужд*

Закупки товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Закупки товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд осуществляются за счет средств местного бюджета.

## **Глава 12.**

## Межмуниципальное сотрудничество

### 12.1. Советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации. Общероссийское объединение муниципальных образований

В соответствии со ст. 10 Европейской хартии местного самоуправления органы местного самоуправления имеют право, при осуществлении своих полномочий, сотрудничать и в рамках закона вступать в ассоциацию с другими органами местного самоуправления для осуществления задач, представляющих общий интерес. Хартия также закладывает основы межгосударственного сотрудничества органов местного самоуправления. В каждом государстве должно быть признано право органов местного самоуправления вступать в какую-либо ассоциацию для защиты и достижения общих интересов и право вступать в какую-либо международную ассоциацию органов местного самоуправления. Предусматривается возможность межмуниципального сотрудничества с органами местного самоуправления других государств на условиях, устанавливаемых законом<sup>1</sup>.

Российское федеральное законодательство установило, что в каждом субъекте Российской Федерации образуется *совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации* в следующих целях:

- организации взаимодействия органов местного самоуправления;
- выражения и защиты общих интересов муниципальных образований.

В целях организации взаимодействия муниципальных образований, советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований Российской Федерации, в том числе в целях представления указанных

---

<sup>1</sup> Романовская О.В. Совет муниципальных образований - юридическое лицо публичного права // Российская юстиция. 2014. № 8. С. 5 - 9.

интересов в федеральных органах государственной власти и организации сотрудничества муниципальных образований Российской Федерации с международными организациями и иностранными юридическими лицами, советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации могут образовывать единое общероссийское объединение муниципальных образований.

По смыслу Закона межмуниципальное сотрудничество охватывает общественные отношения, связанные с категорией «местное самоуправление» и возникающие между различными муниципальными образованиями и органами местного самоуправления. Однако, в принципе, нельзя исключать возможности объединений муниципальных образований - в рамках их сотрудничества - направлять свои представления, рекомендации и предложения в органы государственной власти по соответствующим вопросам в целях повышения эффективности совместной деятельности в сфере местного самоуправления. В целом межмуниципальное сотрудничество направлено на то, чтобы муниципальные образования на базе своей самостоятельности на межмуниципальном уровне решали собственные - и общие для них - проблемы, используя различные организационные формы межмуниципальных объединений<sup>1</sup>.

Цель создания советов муниципальных образования в каждом субъекте РФ – это в первую очередь централизация системы местного самоуправления в пределах границ территории конкретного субъекта Российской Федерации, а также средство против широкой раздробленности местных сообществ, ограничивающей рациональную организацию территорий.

С учетом особенностей территориальной и организационной основы муниципальных образований на добровольной основе могут быть образованы иные объединения муниципальных образований. Организация и деятельность указанных объединений осуществляются в соответствии с

---

<sup>1</sup> Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2009.

требованиями Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», применяемыми к ассоциациям.

В целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения могут быть образованы межмуниципальные объединения, учреждены хозяйственные общества и другие межмуниципальные организации в соответствии с федеральными законами и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований. В этих же целях органы местного самоуправления могут заключать договоры и соглашения. Указанные межмуниципальные объединения не могут наделяться полномочиями органов местного самоуправления.

Организация и деятельность советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации осуществляются в соответствии с требованиями Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», применяемыми к ассоциациям.

Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по взаимодействию органов государственной власти субъектов Российской Федерации с советами муниципальных образований субъектов Российской Федерации определяются законами субъектов Российской Федерации и в соответствии с ФЗ № 131.

Съезд (собрание членов) совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации:

1) утверждает устав совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации;

2) определяет размеры и порядок уплаты членских взносов на осуществление деятельности совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации и содержание органов управления совета муниципальных образований;

3) избирает органы управления совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации;

4) осуществляет иные полномочия, определенные уставом совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

Совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации не вправе вмешиваться в деятельность муниципальных образований, ограничивать их деятельность.

### *Общероссийское объединение муниципальных образований*

Советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации могут образовать единое общероссийское объединение муниципальных образований.

Единое общероссийское объединение муниципальных образований считается созданным при условии, если в его состав входят советы муниципальных образований не менее двух третей субъектов Российской Федерации.

В состав единого общероссийского объединения муниципальных образований могут входить иные объединения муниципальных образований.

Единое общероссийское объединение муниципальных образований в порядке, определяемом Президентом Российской Федерации, представляет предложения по составу кандидатов в представители Российской Федерации в Палате местных властей Конгресса местных и региональных властей Европы и по составу кандидатов в члены делегации Российской Федерации для участия в Конгрессе местных и региональных властей Европы.

Единое общероссийское объединение муниципальных образований не вправе вмешиваться в деятельность муниципальных образований, советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, иных объединений муниципальных образований, ограничивать их деятельность.

## **12.2. Межмуниципальные организации**

Представительные органы муниципальных образований для совместного решения вопросов местного значения могут принимать решения об учреждении межмуниципальных хозяйственных обществ в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью.

Межмуниципальные хозяйственные общества осуществляют свою деятельность в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, иными федеральными законами.

Государственная регистрация межмуниципальных хозяйственных обществ осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц».

Органы местного самоуправления могут выступать соучредителями межмуниципального печатного средства массовой информации.

#### *Некоммерческие организации муниципальных образований*

Представительные органы муниципальных образований могут принимать решения о создании некоммерческих организаций в форме автономных некоммерческих организаций и фондов.

Некоммерческие организации муниципальных образований осуществляют свою деятельность в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, федеральным законом о некоммерческих организациях, иными федеральными законами.

## **Глава 13.**

### **Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, контроль и надзор за их деятельностью**

#### **13.1. Понятие и виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.**

Как уже отмечалось ранее, местное самоуправление осуществляется населением самостоятельно, свободно. Аристотель утверждал, что свобода - одно из условий ответственности, а ответственность - одно из проявлений свободы.

Ответственность – важнейший элемент правового статуса должностных лиц и органов власти.

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления за реализацию своих полномочий вытекает из положений Европейской Хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 г., закрепившей в ст.3 норму о непосредственной ответственности субъектов муниципальной власти за решение в интересах местного населения переданных в их ведение публичных дел<sup>1</sup>.

Следует отметить, что в соответствии с действующим российским законодательством местные органы и должностные лица, а также иные субъекты местного самоуправления, подпадают под различные виды юридической ответственности, которая представляет собой наступление неблагоприятных последствий, применяемых к субъектам правоотношений, не исполняющим или ненадлежащим образом, исполняющим свои обязанности по отношению к другим участникам правоотношений<sup>2</sup>.

*Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления* – это неблагоприятные последствия, наступающие в случае, неисполнения или ненадлежащего исполнения своих обязанностей по решению вопросов местного значения и реализации отдельных государственных полномочий (т.е. совершение муниципального правонарушения), которые должны претерпевать органы и должностные лица местного самоуправления.

В современной системе местного самоуправления используются разнообразные виды юридической ответственности, урегулированные

<sup>1</sup> Соловьев С.Г. К вопросу о составе муниципального правонарушения // Муниципальное право. № 1 (45). 2009.

<sup>2</sup> Постовой Н.В. Муниципальное право России. М., 2000. С. 299.

нормами различных отраслей права: конституционно-правовая, гражданско-правовая, уголовно-правовая, административно-правовая, дисциплинарная, муниципально-правовая. Однако, применительно к проблематике муниципального права интерес представляет муниципально-правовой вид юридической ответственности. Отталкиваясь от общих подходов к природе юридической ответственности непосредственно муниципально-правовую ответственность следует рассматривать в двух смыслах<sup>1</sup>:

1) в позитивном смысле муниципально-правовая ответственность представляет собой ответственное отношение субъектов местного самоуправления к своим муниципальным обязанностям, добросовестное и эффективное их исполнение.

Реализуется данный вид ответственности путем регулярных отчетов перед местным населением, вышестоящими органами, соответствующими руководителями;

2) в негативном смысле муниципально-правовую ответственность субъектов местного самоуправления можно определить, как ответственность за их деятельность в сфере осуществления местного самоуправления, которая отклоняется от модели, предусмотренной диспозицией муниципально-правовой нормы или совокупностью муниципально-правовых норм.

В негативном смысле муниципально-правовая ответственность наступает в результате правоприменительной деятельности различных государственных и муниципальных органов, а также деятельности населения муниципального образования.

*Принципы муниципально-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления:*

1. Принцип законности.

Заключается в точном и неуклонном исполнении требований закона при определении ответственности. Она назначается лишь за деяния, прямо запрещенные правовыми нормами, и только в пределах санкции

---

<sup>1</sup> Соловьев С.Г. Муниципальное право России: учебник. М.: Инфра-М, 2013. 312 с.

соответствующей нормы. Привлечение к ответственности может считаться законным лишь в случае соблюдения установленной нормами права процедурой.

2. Принцип ответственности только за виновные деяния.

3. Принцип справедливости.

Означает, что за противоправный проступок отвечает лишь тот, кто его совершил, причем за одно и то же правонарушение ответственность наступает только один раз, при назначении санкции должна учитываться тяжесть правонарушения.

4. Принцип индивидуализации.

Обеспечивается возможностью избрания различных средств правового воздействия с учетом характера и степени общественной опасности совершенного противоправного деяния, личности виновного, обстоятельств, предусмотренных законом в качестве смягчающих или отягчающих ответственность, и др.;

5. Принцип неотвратимости ответственности.

Предполагает ее неминуемость, неизбежность, если совершено правонарушение.

6. Принцип оперативности наступления ответственности.

Означает, что, если срок, отделяющий момент совершения деяния и момент применения за него мер юридической ответственности, значителен, то санкции могут потерять актуальность и перестать соответствовать самому правонарушению либо тем социальным условиям, в которых оно было совершено.

*Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед:*

- 1) населением муниципального образования;
- 2) государством;
- 3) физическими и юридическими лицами.

*Субъекты муниципально-правовой ответственности:*

- органы местного самоуправления;
- депутаты;
- члены выборных органов местного самоуправления;
- выборные должностные лица местного самоуправления;
- иные лица, замещающие муниципальную должность.

**13.2. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством, физическими и юридическими лицами, перед населением**

*Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением.*

Каждая отрасль права должна обеспечивать реализацию своих норм собственными средствами, включая и меры ответственности. Наличие мер ответственности - это такой же признак отрасли, как «собственные» общественные отношения, «свои» нормы, данные отношения регулирующие<sup>1</sup>.

Справедливо отмечает Е.С. Шугрина, что специфика оснований, процедуры, круг заинтересованных субъектов, источников регулирования и иных условий применения, принудительных мер воздействия к органам и должностным лицам местного самоуправления позволяет настаивать на обособлении и самобытном статусе муниципально-правовой ответственности.

Ответственность перед населением – это особый специфический и присущий отрасли муниципального права вид ответственности.

Перед населением ответственность несут следующие субъекты:

- органы местного самоуправления;
- депутаты;
- члены выборных органов местного самоуправления;

---

<sup>1</sup> Проблемы конституционно-правовой ответственности (по материалам конференции на юридическом факультете) // Вестник МГУ. Серия 11. Право. 2001. № 3.

- выборные должностные лица местного самоуправления.

Основания такой ответственности определяются уставами муниципальных образований.

Согласно ФЗ № 131 население муниципального образования вправе отозвать депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления. Основания для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и процедура отзыва указанных лиц устанавливаются уставом муниципального образования.

Отзыв – это досрочное прекращение полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в связи с утратой доверия населения<sup>1</sup>.

Важнейшие основы для понимания сущности и назначения такого вида ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления содержится в правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации (например, в постановлении от 07.06. 2000 № 10-п «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»),, которая заключается в следующем.

1. Отзыв не должен использоваться для дестабилизации выборных институтов власти и, в конечном счете, самой демократии. Следовательно, федеральный законодатель обязан предусмотреть общие принципы механизма отзыва, с тем, чтобы не был искажен сам смысл выборов.

2. Процедура отзыва должна быть усложненной по отношению к процедуре выборов. Голосование по отзыву должно назначаться лишь при условии, что собраны подписи весьма значительного числа избирателей по

---

<sup>1</sup> Муниципальное право России: учебник. СПб.: Издательский Дом С.-Петербур. гос. ун-та, Издательство юридического факультета С.-Петербур. гос. ун-та, 2005. 224 с.

отношению к голосовавшим на выборах соответствующего должностного лица. Отзыв может иметь место лишь по решению большинства всех зарегистрированных избирателей, а не большинства принявших участие в голосовании.

3. Основанием для инициирования процедуры отзыва должно быть конкретное правонарушение, факт совершения которого этим лицом установлен в надлежащем юрисдикционном порядке.

4. Процедура отзыва должна обеспечивать лицу возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания для отзыва, а избирателям - проводить агитацию как за, так и против отзыва, а также гарантировать всеобщее, равное, прямое участие избирателей в тайном голосовании по отзыву.

Конституционный Суд Российской Федерации применил в отношении института отзыва конструкцию сложного юридического состава. На первом этапе должен быть официально установлен некий факт, являющийся основанием для начала процедуры отзыва. И лишь после этого избиратели могут, при условии сбора необходимого числа подписей, высказаться по вопросу об отзыве выборного лица. Такое решение исчерпывающим образом характеризует правовую природу института отзыва, сочетающего в себе элементы конституционно-правовой и политической ответственности<sup>1</sup>.

Основаниями для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке.

Так, в Уставе города Оренбурга к противоправным решениям, действиям (бездействию) относится:

- а) невыполнение своих обязанностей;
- б) нарушение действующего законодательства;

---

<sup>1</sup> Муниципальное право России: учебник. СПб.: Издательский Дом С.-Петербур. гос. ун-та, Издательство юридического факультета С.-Петербур. гос. ун-та, 2005. 224 с.

в) совершение действий, порочащих звание депутата.

Депутат городского Совета считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в избирательном округе.

Итоги голосования по отзыву депутата городского Совета и принятые решения подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Полномочия депутата Совета прекращаются со дня опубликования решения избирательной комиссии муниципального образования «город Оренбург» об установлении итогов и результатов голосования, если комиссией установлено, что необходимым количеством голосов депутат Совета отозван.

В Уставе города Иркутска закрепляется, что отзыв депутата городской Думы, мэра города – это досрочное прекращение полномочий указанных выборных лиц по решению избирателей на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании.

Согласно Уставу города Иркутска основаниями отзыва, депутата, мэра города может быть только виновное неоднократное нарушение депутатами, мэром федерального и областного законодательства, настоящего Устава и иных городских муниципальных нормативных правовых актов при осуществлении ими полномочий, выразившееся в издании конкретных противоправных решений, в совершении конкретных противоправных действий (в бездействии), факт противоправности которых подтвержден в судебном порядке.

Подробным образом основания и процедура отзыва органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления представлены в ст. 15 Устава города Екатеринбурга. Так, основаниями для отзыва Главы Екатеринбурга – Председателя Екатеринбургской городской Думы являются:

1) конкретные противоправные решения в случае их подтверждения в судебном порядке;

2) неоднократные (два и более раз в течение года) административные правонарушения, за которые законом предусмотрено наказание в виде административного ареста, факт совершения которых этим лицом установлен в судебном порядке;

3) нарушение срока издания муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения.

Отзыв Главы Екатеринбурга – Председателя Екатеринбургской городской Думы осуществляется путем голосования на избирательных участках.

Списки избирательных участков с указанием их границ, адресов и номеров телефонов участковых избирательных комиссий публикуются Главой Екатеринбурга – Председателем Екатеринбургской городской Думы в средствах массовой информации не позднее, чем за 25 дней до дня голосования.

Инициатива проведения голосования по отзыву Главы Екатеринбурга – Председателя Екатеринбургской городской Думы принадлежит лицам, обладающим правом участия в муниципальных выборах и составляющим не менее пяти процентов от числа зарегистрированных избирателей муниципального образования.

Каждый избиратель или группа избирателей, имеющих право на участие в голосовании по отзыву, могут образовать инициативную группу по отзыву в количестве не менее 100 человек.

Решение об образовании инициативной группы, количестве ее членов и персональном составе принимается участниками собрания группы граждан в порядке, предусмотренном решением этого собрания.

Уведомление о проведении собрания не позднее 5 дней до его проведения направляется в городскую Думу и лицу, в отношении которого может быть возбуждена инициатива голосования по отзыву.

Перед собранием проводится письменная регистрация его участников с указанием их фамилий, имен, отчеств, дат рождения, адресов места жительства, серий и номеров паспортов или документов, заменяющих паспорт гражданина. Регистрация подтверждается личной подписью участника собрания.

Количество участников собрания должно быть не менее 200 человек. О принятом решении составляется протокол. В протоколе собрания указываются дата и место его проведения, число участников, существо рассматриваемого вопроса, результаты голосования и принятые решения, список инициативной группы с указанием фамилий, имен, отчеств, дат рождения, адресов места жительства, серий и номеров паспортов или иных документов, удостоверяющих личность каждого из ее членов. Протокол подписывается председателем и секретарем собрания. К протоколу прилагается список участников собрания. Инициативная группа самостоятельно избирает своего председателя.

Документы для регистрации инициативной группы представляются не позднее семи дней со дня проведения собрания.

Регистрация инициативной группы по отзыву Главы Екатеринбурга – Председателя Екатеринбургской городской Думы производится городской Думой не позднее 15 дней со дня получения городской Думой протокола собрания и приложенных к нему документов.

В регистрации инициативной группы может быть отказано только в случае нарушения установленных настоящим Уставом порядка проведения собрания и сроков предоставления документов для регистрации инициативной группы.

Городская Дума в случае регистрации инициативной группы выдает ее председателю свидетельство о регистрации, а также разрешение на открытие специального временного счета фонда поддержки инициативной группы. Городская Дума в трехдневный срок извещает об этом Избирательную комиссию муниципального образования «город Екатеринбург».

Форма свидетельства о регистрации инициативной группы, разрешения на открытие специального временного счета фонда поддержки инициативной группы утверждается городской Думой. Свидетельство о регистрации инициативной группы действительно в течение одного месяца со дня его выдачи.

По заявлению инициативной группы Глава Екатеринбурга – Председатель Екатеринбургской городской Думы предоставляет сведения о зарегистрированных избирателях в соответствии с федеральным законом, устанавливающим основные гарантии избирательных прав граждан Российской Федерации.

Получение свидетельства о регистрации инициативной группы является основанием для начала сбора подписей в поддержку предложения о проведении голосования по отзыву Главы Екатеринбурга – Председателя Екатеринбургской городской Думы. Расходы по сбору подписей несет инициативная группа.

Подписи собираются путем заполнения подписных листов, содержащих предложение о проведении голосования по отзыву.

Гражданин, поддерживающий инициативу проведения голосования по отзыву, собственноручно проставляет в подписном листе свою подпись и дату ее внесения, указывая при этом свою фамилию, имя, отчество, дату рождения, адрес места жительства, серию и номер паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина.

В подписном листе в поддержку предложения о проведении голосования по отзыву указываются:

- 1) наименование муниципального образования, где проводится сбор подписей;
- 2) дата регистрации и номер свидетельства о регистрации инициативной группы;

3) предложение об отзыве Главы Екатеринбурга – Председателя Екатеринбургской городской Думы с указанием его фамилии, имени, отчества;

4) фамилия, имя, отчество, дата рождения, адрес места жительства гражданина, серия и номер паспорта или документа, заменяющего паспорт.

Каждый подписной лист должен быть заверен подписями лица, собиравшего подписи граждан, и одного из членов инициативной группы с указанием даты заверения, фамилии, имени, отчества, даты рождения, адреса места жительства, серии и номера паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина каждого из этих лиц.

После окончания сбора подписей, но не позднее срока действия свидетельства о регистрации инициативной группы инициативная группа подсчитывает общее число подписей и составляет итоговый протокол. Предельное количество представляемых подписей не должно превышать установленное пунктом 4 настоящей статьи количество подписей более чем на пять процентов.

Подписные листы, пронумерованные и сброшюрованные, и подлинный экземпляр итогового протокола передаются представителями инициативной группы в Избирательную комиссию муниципального образования «город Екатеринбург». Подписные листы, оформленные с нарушением требований настоящего Устава, не принимаются.

Избирательная комиссия муниципального образования «город Екатеринбург» организует в течение десяти дней проведение проверки соблюдения требований настоящего Устава при сборе подписей в поддержку голосования по отзыву. При проверке подписных листов вправе присутствовать представители инициативной группы.

Итоги проведенной проверки оформляются заключением Избирательной комиссии муниципального образования «город Екатеринбург», которое в двухнедельный срок со дня принятия решения о его утверждении этой комиссией рассматривается городской Думой.

В случае отрицательного заключения городская Дума принимает решение об отказе в проведении голосования по отзыву Главы Екатеринбурга – Председателя Екатеринбургской городской Думы. Данное решение подлежит обязательному опубликованию (обнародованию).

В случае принятия городской Думой решения о проведении голосования по отзыву Главы Екатеринбурга – Председателя Екатеринбургской городской Думы не позднее 15 дней со дня опубликования (обнародования) такого решения глава Администрации города Екатеринбурга обращается в городскую Думу с предложением о выделении средств из бюджета муниципального образования для организации и проведения голосования по отзыву.

Формирование участковых комиссий для проведения голосования по отзыву осуществляется в соответствии с федеральным законом, устанавливающим основные гарантии избирательных прав граждан Российской Федерации и принимаемым в соответствии с ним областным законом.

О времени и месте голосования по отзыву Избирательная комиссия муниципального образования «город Екатеринбург» извещает избирателей не позднее, чем за 20 дней до дня голосования.

Глава Екатеринбурга – Председатель Екатеринбургской городской Думы, в отношении которого возбуждена процедура отзыва, вправе принимать участие в агитации при проведении отзыва на тех же условиях, что и иные граждане, давать объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва, в том числе во время проведения собрания по образованию инициативной группы.

Агитация при проведении отзыва Главы Екатеринбурга – Председателя Екатеринбургской городской Думы осуществляется:

- 1) на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях;

2) посредством проведения массовых мероприятий (собраний и встреч с гражданами, митингов, демонстраций, шествий, публичных дебатов и дискуссий);

3) посредством выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов;

4) иными не запрещенными законом методами.

Агитационный период начинается со дня официального опубликования (обнародования) решения городской Думы о проведении голосования по отзыву Главы Екатеринбурга – Председателя Екатеринбургской городской Думы и заканчивается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования. В день голосования и предшествующий ему день агитация запрещается.

Голосование, подсчет голосов, определение итогов голосования производится в соответствии с федеральным законом, устанавливающим основные гарантии избирательных прав граждан Российской Федерации и принимаемым в соответствии с ним законом Свердловской области.

Избирательная комиссия муниципального образования «город Екатеринбург» принимает решение об итогах голосования по отзыву не позднее 3 дней со дня голосования по отзыву.

Глава Екатеринбурга – Председатель Екатеринбургской городской Думы считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины всех зарегистрированных в муниципальном образовании избирателей.

Итоги голосования по отзыву Главы Екатеринбурга – Председателя Екатеринбургской городской Думы и принятое решение подлежат официальному опубликованию (обнародованию) в течение 5 дней со дня его принятия.

Избирательная комиссия муниципального образования «город Екатеринбург» в течение 5 дней со дня принятия решения об итогах голосования по отзыву направляет его Главе Екатеринбурга – Председателю

Екатеринбургской городской Думы, в городскую Думу, а также уведомляет о нем лицо, в отношении которого проводилось голосование по отзыву.

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. 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.

*Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством.*

Данный вид ответственности наступает на основании решения соответствующего суда в случае:

- нарушения ими Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституции (устава), законов субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования,

- ненадлежащего осуществления указанными органами и должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий.

*Ответственность представительного органа муниципального образования перед государством*

В случае, если соответствующим судом установлено, что представительным органом муниципального образования принят

нормативный правовой акт, противоречащий Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования, а представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил соответствующий нормативный правовой акт, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение одного месяца после вступления в силу решения суда, установившего факт неисполнения данного решения, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования.

Полномочия представительного органа муниципального образования прекращаются со дня вступления в силу закона субъекта Российской Федерации о его роспуске.

Закон субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования может быть обжалован в судебном порядке в течение 10 дней со дня вступления в силу. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

Депутаты распущенного представительного органа муниципального образования, на основании того, что избранный в правомочном составе представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев подряд не проводил правомочного заседания, вправе в течение 10 дней со дня вступления в силу закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования обратиться в суд с заявлением для установления факта отсутствия их вины за

непроведение представительным органом муниципального образования правомочного заседания в течение трех месяцев подряд. Суд должен рассмотреть заявление и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня его подачи.

*Ответственность главы муниципального образования и главы местной администрации перед государством.*

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации в случае:

1) издания указанным должностным лицом местного самоуправления нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а это должностное лицо в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда;

2) совершения указанным должностным лицом местного самоуправления действий, в том числе издания им правового акта, не носящего нормативного характера, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации, если это установлено соответствующим судом, а указанное должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда.

Срок, в течение которого высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации, не может быть менее одного месяца со дня вступления в силу последнего решения суда, необходимого для издания указанного акта, и не может превышать шесть месяцев со дня вступления в силу этого решения суда.

Глава муниципального образования или глава местной администрации, в отношении которых высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) был издан правовой акт об отрешении от должности, вправе обжаловать данный правовой акт в судебном порядке в течение 10 дней со дня его официального опубликования.

Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

*Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами* отличается от других видов ответственности тем, что противоправное действие (бездействие) органов и должностных лиц органов местного самоуправления направленно непосредственно на частных лиц либо на частные интересы публичных лиц, а не на субъекты публичной власти. Меры ответственности перед юридическими и физическими лицами применяются к органам местного самоуправления и должностным лицам местного самоуправления, нарушившим их права, исходя не из их собственных властных полномочий, так как у физических и юридических лиц они отсутствуют, а через судебные и иные уполномоченные государственные и муниципальные органы власти.

### **13.3. Удаление главы муниципального образования в отставку**

Глава муниципального образования – это лицо, обладающее публично-правовым статусом, которое осуществляет полномочия по решению вопросов местного значения и принимает на себя обязанность отчитываться по результатам своей деятельности, как перед населением, так и перед представительным органом местного самоуправления и нести ответственность, вплоть до удаления в отставку в случае признания его деятельности неудовлетворительной.

Согласно Определению Конституционного Суда Российской Федерации от 4 октября 2011 года № 1264-О-О удаление главы муниципального образования в отставку выступает мерой его ответственности перед представительным органом муниципального образования, и перед населением, гарантируя восстановление установленного законом порядка осуществления местного самоуправления на территории соответствующего муниципального образования, подконтрольность и подотчетность главы муниципального образования населению и представительному органу муниципального образования, обеспечивая баланс полномочий представительного органа муниципального образования и главы муниципального образования в системе местного самоуправления.

Так, в соответствии с ФЗ № 131 представительный орган муниципального образования вправе удалить главу муниципального образования в отставку по инициативе депутатов представительного органа муниципального образования или по инициативе высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Основания для удаления главы муниципального образования в отставку:

1) решения, действия (бездействие) главы муниципального образования, повлекшие (повлекшее) наступление следующих последствий:

- возникла просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, превышающая 30 процентов собственных доходов бюджетов муниципальных образований в отчетном финансовом году, и (или) просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40 процентов бюджетных ассигнований в отчетном финансовом году, при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в отношении бюджетов указанных муниципальных образований;

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

2) неисполнение в течение трех и более месяцев обязанностей по решению вопросов местного значения, осуществлению полномочий, иными федеральными законами, уставом муниципального образования, и (или) обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Так, глава Горноключевского городского поселения Приморского края был удален в отставку в связи с невыполнением им более трех месяцев полномочия по обнародованию муниципальных нормативных правовых актов (приведен список из 48, которые не обнародованы в период с 2005 по 2010 год). Однако в последующем в ходе судебного следствия было

установлено, что опубликованию подлежали только 10 нормативных правовых актов, в том числе 1 из них являлся не действующим. Из оставшихся 9 актов – три были опубликованы в газете «Сельская новь», 8 имелись в библиотеке с. Уссурка, 1 – в библиотеке пос. Горные Ключи. Вместе с тем, по смыслу закона – пункт 2 части 2 статьи 74.1 Федерального закона 131-ФЗ – ответственность в виде удаления в отставку наступает именно за невыполнение в течение более трех месяцев, а не за ненадлежащее выполнение полномочий. Судом же установлено, что указанная обязанность главой выполнялась, поскольку меры по обнародованию им принимались, что очевидно из представленных документов. Решением Кировского районного суда Приморского края от 17 мая 2010 года по делу № 2-722-2010 решение муниципального комитета Горноключевского городского поселения от 30 апреля 2010 года № 538 «Об удалении главы Горноключевского городского поселения ... в отставку» было признано незаконным<sup>1</sup>.

3) неудовлетворительная оценка деятельности главы муниципального образования представительным органом муниципального образования по результатам его ежегодного отчета перед представительным органом муниципального образования, данная два раза подряд.

На практике встречаются и такие случаи, когда глава муниципального образования не исполняет свою обязанность по предоставлению отчета о своей деятельности. Так мэр г. Новочеркаска произвольно, без приведения разумного обоснования невозможности предоставить отчет за 2011 год в определенный представительным органом местного самоуправления срок дважды отказался от его предоставления на его заседаниях 6 апреля и 15 мая 2012 года, будучи заблаговременно извещенным о его проведении именно по данному вопросу, при этом сведений о неготовности отчета либо о наличии иных препятствий для его предоставления не имелось. По мнению мэра г. Новочеркаска решения Городской Думы по вопросу о представлении

---

<sup>1</sup> Шугрина Е.С. Ответственность главы муниципального образования и местной администрации // Муниципальная служба. № 2 (62). 2013.

ежегодного отчета в конкретный срок носят лишь рекомендательный характер и не создают обязанности представить отчет. В апелляционном определении Судебной коллегии по гражданским делам Ростовского областного суда от 17 сентября 2012 года по делу № 33-10772 констатируется, что регламент администрации г. Новочеркаска не является правовым основанием для самостоятельного определения мэром города даты предоставления отчета на заседании Городской Думы, поскольку такое полномочие не отнесено федеральным законом и уставом города к компетенции администрации. Таким образом, судом было установлено неправомерное бездействие мэра, выраженное в непредоставлении отчета о результатах деятельности за 2011 год<sup>1</sup>.

4) несоблюдение ограничений и запретов и неисполнение обязанностей, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами;

5) допущение главой муниципального образования, местной администрацией, иными органами и должностными лицами местного самоуправления муниципального образования и подведомственными организациями массового нарушения государственных гарантий равенства прав и свобод человека и гражданина в зависимости от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств, ограничения прав и дискриминации по признакам расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности, если это повлекло нарушение межнационального и межконфессионального согласия и способствовало возникновению межнациональных (межэтнических) и межконфессиональных конфликтов.

Инициатива депутатов представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку,

---

<sup>1</sup> Шугрина Е.С. Ответственность главы муниципального образования и местной администрации // Муниципальная служба. № 2 (62). 2013.

выдвинутая не менее чем одной третью от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, оформляется в виде обращения, которое вносится в представительный орган муниципального образования. Обращение вносится вместе с проектом решения представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку. О выдвижении данной инициативы глава муниципального образования и высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) уведомляются не позднее дня, следующего за днем внесения указанного обращения в представительный орган муниципального образования.

Рассмотрение инициативы депутатов представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку осуществляется с учетом мнения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

В случае отсутствия согласия высшего должностного лица субъекта РФ продолжение процедуры удаления главы муниципального образования в отставку невозможно. Однако на практике эти требования не всегда соблюдаются. Так, в городском округе Озерске в Челябинской области в 2009 г. была осуществлена повторная попытка удаления в отставку мэра города. В ходе рассмотрения инициативы на заседании городского Собрания некоторые депутаты указали на отсутствие мнения губернатора Челябинской области по поводу новой инициативы. Присутствовавший на заседании прокурор г. Озёрска подтвердил, что федеральный закон четко регламентирует: мнение высшего должностного лица области обязательно при принятии данного решения. Однако председатель городского Собрания производство по удалению в отставку не прекратил, процедура была

доведена до голосования. К счастью для принятия решения не хватило голосов<sup>1</sup>.

В случае, если при рассмотрении инициативы депутатов представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку предполагается рассмотрение вопросов, касающихся обеспечения осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, и (или) решений, действий (бездействия) главы муниципального образования, повлекших (повлекшего) наступление вышеназванных последствий, решение об удалении главы муниципального образования в отставку может быть принято только при согласии высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Инициатива высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) об удалении главы муниципального образования в отставку оформляется в виде обращения, которое вносится в представительный орган муниципального образования вместе с проектом соответствующего решения представительного органа муниципального образования. О выдвижении данной инициативы глава муниципального образования уведомляется не позднее дня, следующего за днем внесения указанного обращения в представительный орган муниципального образования.

Рассмотрение инициативы депутатов представительного органа муниципального образования или высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа

---

<sup>1</sup> Шугрина Е.С. Ответственность главы муниципального образования и местной администрации // Муниципальная служба. № 2 (62). 2013.

государственной власти субъекта Российской Федерации) об удалении главы муниципального образования в отставку осуществляется представительным органом муниципального образования в течение одного месяца со дня внесения соответствующего обращения.

Решение представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку считается принятым, если за него проголосовало не менее двух третей от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования.

Решение представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку подписывается председателем представительного органа муниципального образования.

В случае, 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, решение об удалении главы муниципального образования в отставку подписывается депутатом, председательствующим на заседании представительного органа муниципального образования.

В случае, если в соответствии с уставом муниципального образования глава сельского поселения возглавляет исполнительно-распорядительный орган и исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования, решение об удалении главы муниципального образования в отставку подписывается депутатом, председательствующим на заседании представительного органа муниципального образования.

В случае, если глава муниципального образования, входящий в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняющий полномочия его председателя, присутствует на заседании представительного органа муниципального образования, на котором рассматривается вопрос об удалении его в отставку,

указанное заседание проходит под председательством депутата представительного органа муниципального образования, уполномоченного на это представительным органом муниципального образования.

При рассмотрении и принятии представительным органом муниципального образования решения об удалении главы муниципального образования в отставку должны быть обеспечены:

1) заблаговременное получение им уведомления о дате и месте проведения соответствующего заседания, а также ознакомление с обращением депутатов представительного органа муниципального образования или высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и с проектом решения представительного органа муниципального образования об удалении его в отставку;

2) предоставление ему возможности дать депутатам представительного органа муниципального образования объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания для удаления в отставку.

В случае, если глава муниципального образования не согласен с решением представительного органа муниципального образования об удалении его в отставку, он вправе в письменном виде изложить свое особое мнение.

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.

В случае, если инициатива депутатов представительного органа муниципального образования или высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) об удалении главы муниципального образования в отставку отклонена представительным органом муниципального образования, вопрос об удалении главы муниципального образования в отставку может быть вынесен на повторное рассмотрение представительного органа муниципального образования не ранее чем через два месяца со дня проведения заседания представительного органа муниципального образования, на котором рассматривался указанный вопрос.

Глава муниципального образования, в отношении которого представительным органом муниципального образования принято решение об удалении его в отставку, вправе обратиться с заявлением об обжаловании указанного решения в суд в течение 10 дней со дня официального опубликования такого решения.

Суд должен рассмотреть заявление и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня подачи заявления.

Таким образом, процедура удаления главы муниципального образования происходит в следующем порядке:

1. Выдвижение инициативы удаления в отставку.
2. Уведомление о выдвижении инициативы главы муниципального образования и высшего должностного лица субъекта Российской Федерации не позднее дня, следующего за днем внесения обращения в представительный орган.
3. Учет мнения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации при рассмотрении обращения.
4. Рассмотрение инициативы (не позднее одного месяца со дня поступления обращения депутатов).

5. Принятие решения представительного органа (считается принятым, если за него проголосовало не менее двух третей от установленной численности депутатов представительного органа).

6. Официальное опубликование решения представительного органа об удалении главы муниципального образования в отставку (не позднее чем через пять дней со дня его принятия (в соответствующих случаях – с особым мнением главы муниципального образования)).

Говоря об институте удаления главы муниципального образования в отставку, нельзя не вспомнить самое первое удаление главы в отставку в Челябинской области (в частности, в ЗАТО Озерск). Именно эта судебная практика является подтверждением того, что при удалении главы муниципального образования в отставку даже по решению Совета депутатов могут быть допущены значительные нарушения.

Итак, основанием для отставки мэра послужило то, что депутаты – по результатам 2007-2008 годов – отказались принимать годовые отчеты мэра. Однако сразу же был допущен ряд нарушений:

а) мэру было выставлено две неудовлетворительные оценки еще до того, как изменения к ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» вступили в силу;

б) депутаты рассмотрели вопрос об отставке в отсутствие заинтересованного лица.

Для сравнения можно привести пример удаления главы муниципального образования в отставку на примере Пермского края (а именно Чайковского городского поселения). Мэр был обвинен в неудовлетворительной ситуации, сложившейся в сфере жилищно-коммунального хозяйства при решении проблемы с горячим водоснабжением, а также в подделке документов для получения

финансирования из Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства<sup>1</sup>.

#### **13.4. Временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления.**

*Отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно осуществляться органами государственной власти субъектов Российской Федерации в случае:*

1) если в связи со стихийным бедствием, с катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией представительный орган муниципального образования и местная администрация отсутствуют и (или) не могут быть сформированы в соответствии с ФЗ № 131.

В данном случае, решение о временном осуществлении исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации соответствующих полномочий органов местного самоуправления принимается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на основании решения представительного органа местного самоуправления или решения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, принимаемого большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов.

Указ (постановление) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) о временном осуществлении исполнительными органами государственной власти

---

<sup>1</sup> Чугунова Е.Н. Спорные аспекты института удаления главы муниципального образования в отставку // Проблемы права. № 5 (36).2012.

субъекта Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления должен (должно) содержать:

- перечень осуществляемых исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления, установленных ФЗ № 131, другими федеральными законами;

- перечень исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации и (или) должностных лиц, назначаемых органами государственной власти субъекта Российской Федерации, на которые (которых) возлагается осуществление отдельных полномочий органов местного самоуправления, с распределением этих полномочий между ними;

- срок, в течение которого исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляются отдельные полномочия органов местного самоуправления;

- источники и порядок финансирования временного осуществления исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления.

2) если вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления возникает просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, определенная в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации, превышающая 30 процентов собственных доходов бюджетов муниципальных образований в отчетном финансовом году, и (или) просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40 процентов бюджетных ассигнований в отчетном финансовом году, при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в отношении бюджетов указанных муниципальных образований.

В этом случае в соответствующем муниципальном образовании по ходатайству высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и (или) представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования решением арбитражного суда субъекта Российской Федерации вводится временная финансовая администрация на срок до одного года. Временная финансовая администрация не может вводиться по ходатайству высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение одного года со дня вступления в полномочия представительного органа муниципального образования.

В целях восстановления платежеспособности муниципального образования временная финансовая администрация:

- принимает меры по реструктуризации просроченной задолженности муниципального образования;
- разрабатывает изменения и дополнения в бюджет муниципального образования на текущий финансовый год;
- разрабатывает проект бюджета муниципального образования на очередной финансовый год, представляет их в представительный орган муниципального образования на рассмотрение и утверждение, а в случаях, предусмотренных федеральным законом, в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации для утверждения законом субъекта Российской Федерации;
- обеспечивает контроль за исполнением бюджета муниципального образования;
- осуществляет иные полномочия.

3) если при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование

бюджетных средств либо нарушение Конституции Российской Федерации, федерального закона, иных нормативных правовых актов, установленные соответствующим судом.

В данном случае решение о временном осуществлении органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления принимается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации с одновременным изъятием соответствующих субвенций.

*Не могут временно осуществляться органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия органов местного самоуправления:*

- по принятию устава муниципального образования;
- внесению изменений и дополнений в устав муниципального образования;
- установлению структуры органов местного самоуправления;
- изменению границ территории муниципального образования;
- преобразованию муниципального образования.

Решения органов государственной власти субъектов Российской Федерации могут быть обжалованы в судебном порядке. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

В порядке и случаях, установленных федеральными законами, отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно осуществляться федеральными органами государственной власти.

### **13.5. Контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления**

Органы прокуратуры Российской Федерации осуществляют надзор за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления:

- Конституции Российской Федерации;
- федеральных конституционных законов;
- федеральных законов;
- конституций (уставов), законов субъектов Российской Федерации;
- уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов.

Государственные органы, уполномоченные на осуществление государственного контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, включая территориальные органы федеральных органов исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (далее - органы государственного контроля (надзора)), осуществляют в пределах своей компетенции контроль (надзор) за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований и иных муниципальных нормативных правовых актов при решении ими вопросов местного значения и осуществлении полномочий по решению указанных вопросов и иных полномочий, закрепленных за ними в соответствии с федеральными законами, уставами муниципальных образований, а также за соответствием муниципальных правовых актов требованиям Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, конституций

(уставов), законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований.

Органы государственного контроля (надзора) не вправе требовать от органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления:

- осуществления полномочий, не отнесенных к полномочиям органов местного самоуправления соответствующего муниципального образования;
- обеспечения из местного бюджета указанных выше расходов.

Органы государственного контроля (надзора) осуществляют государственный контроль (надзор) за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, основываясь на принципах:

- объективности;
- открытости;
- гласности.

При осуществлении государственного контроля (надзора) не допускается дублирование контрольно-надзорных полномочий органов государственного контроля (надзора) различных уровней.

Координацию деятельности органов государственного контроля (надзора) по планированию и проведению проверок в отношении органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления осуществляют органы прокуратуры.

Плановые проверки деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления проводятся органами государственного контроля (надзора) совместно на основании ежегодного плана проведения проверок, сформированного и согласованного прокуратурой субъекта Российской Федерации (далее - ежегодный план). При этом плановая проверка одного и того же органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления проводится не чаще одного раза в два года.

Органы государственного контроля (надзора) направляют в прокуратуру соответствующего субъекта Российской Федерации проекты ежегодных планов проведения проверок деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления не позднее 1 сентября года, предшествующего году проведения проверок.

Указанные проекты рассматриваются прокуратурой субъекта Российской Федерации на предмет законности включения в них объектов государственного контроля (надзора) с внесением предложений руководителям органов государственного контроля (надзора) о проведении совместных плановых проверок.

Прокуратура субъекта Российской Федерации на основании представленных органами государственного контроля (надзора) проектов формирует ежегодный план не позднее 1 октября года, предшествующего году проведения проверок.

В ежегодный план включаются следующие сведения:

- 1) наименования и места нахождения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, деятельность которых подлежит проверкам;
- 2) наименования органов государственного контроля (надзора), планирующих проведение проверок;
- 3) цели и основания проведения проверок, а также сроки их проведения.

Ежегодный план подлежит размещению на официальных сайтах прокуратуры субъекта Российской Федерации и соответствующего органа государственного контроля (надзора) в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" не позднее 1 ноября года, предшествующего году проведения проверок.

Внеплановые проверки деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления проводятся органами государственного контроля (надзора) на основании решения руководителя

соответствующего органа государственного контроля (надзора) по согласованию с прокуратурой субъекта Российской Федерации, принимаемого на основании обращений граждан, юридических лиц и информации от государственных органов о фактах нарушений законодательства Российской Федерации, влекущих возникновение чрезвычайных ситуаций, угрозу жизни и здоровью граждан, а также массовые нарушения прав граждан.

Внеплановые проверки деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления могут также проводиться в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и на основании требования Генерального прокурора Российской Федерации, прокурора субъекта Российской Федерации о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

Информация о результатах проведенной проверки деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, в том числе о выявленных нарушениях и предписаниях об их устранении с указанием сроков устранения, в течение одного месяца после завершения проверки подлежит размещению на официальном сайте соответствующего органа государственного контроля (надзора) в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет".

Запрос органа государственного контроля (надзора) о предоставлении информации направляется руководителю органа местного самоуправления или должностному лицу местного самоуправления с учетом их полномочий. Непосредственное рассмотрение запроса осуществляется руководителем органа местного самоуправления, к компетенции которого относятся содержащиеся в запросе вопросы.

Срок, устанавливаемый органами государственного контроля (надзора) для предоставления органами местного самоуправления и должностными

лицами местного самоуправления информации по запросу указанных органов государственного контроля (надзора), составляет не менее 10 рабочих дней.

Сокращение срока предоставления информации допускается в случаях установления фактов нарушений законодательства Российской Федерации, влекущих возникновение чрезвычайных ситуаций, угрозу жизни и здоровью граждан, а также массовые нарушения прав граждан.

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления вправе не предоставлять информацию по запросу органов государственного контроля (надзора), если эта информация ранее была предоставлена либо официально опубликована в средствах массовой информации или размещена на официальном сайте органа местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет". При этом орган местного самоуправления, должностное лицо местного самоуправления в ответе на запрос сообщают источник официального опубликования или размещения соответствующей информации.

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления, наделенные в соответствии с уставом муниципального образования контрольными функциями, осуществляют контроль за соответствием деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления уставу муниципального образования и принятым в соответствии с ним нормативным правовым актам представительного органа муниципального образования.

## **Глава 14.**

### **Особенности организации местного самоуправления**

#### **14.1. Особенности организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации - городах федерального значения**

Федеральное законодательство предусматривает особую организацию местного самоуправления на следующих территориях:

- города федерального значения;
- в закрытых административно-территориальных образованиях;
- в наукоградах;
- на приграничных территориях;
- в муниципальных образованиях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции),
- на территории инновационного центра «Сколково»;
- на территориях опережающего социально-экономического развития.

Особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения обусловлены их двойным статусом. С одной стороны город федерального значения – это субъект Российской Федерации, обладающий всем комплексом конституционных прав, характерным для государственно-правовых образований такого типа. С другой стороны – это город, которому свойственны признаки муниципального образования.

Законом Санкт-Петербурга от 23.09.2009 № 420-79 «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» закрепляется такой термин как *особенности муниципального образования* под которым подразумеваются основанные на объективных характеристиках территориальные, географические, культурные, экономические и иные особенности муниципального образования, установленные в целях определения перечней вопросов местного значения для каждого муниципального образования исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства на основании социально-экономической, технологической и иной взаимозависимости территорий муниципальных образований, единства рынка товаров и услуг коммунального назначения, требующих согласованного принятия решений органами государственной власти Санкт-Петербурга и органами местного самоуправления по вопросам,

затрагивающим интересы жителей одного или нескольких муниципальных образований.

Согласно ФЗ № 131 в городах федерального значения в соответствии с уставами указанных субъектов Российской Федерации местное самоуправление осуществляется органами местного самоуправления на внутригородских территориях.

Так, согласно Уставу города Москвы местное самоуправление в городе Москве осуществляется в границах внутригородских муниципальных образований, создаваемых в соответствии с федеральным законодательством и законами города Москвы.

В городах федерального значения установление и изменение границ внутригородских муниципальных образований, их преобразование осуществляются законами городов федерального значения с учетом мнения населения соответствующих внутригородских территорий.

Закон города Москвы «Об организации местного самоуправления в городе Москве» от 06 ноября 2002 г. № 56 закрепил, что местное самоуправление в субъекте Российской Федерации - городе федерального значения Москве (далее - местное самоуправление) – это признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность местного сообщества (жителей внутригородского муниципального образования) по решению вопросов местного значения непосредственно и (или) через органы местного самоуправления.

Местное самоуправление в городе Москве осуществляется во внутригородских муниципальных образованиях:

- муниципальных округах;
- городских округах;
- поселениях.

То есть законодатель субъекта указывает на наличие нового вида муниципального образования, неизвестного федеральному законодательству,

- муниципальный округ. Тем не менее, федеральный законодатель не предоставлял субъектам РФ права вводить новые виды муниципальных образований, вносить изменения в перечень их видов, установленный на **федеральном уровне**<sup>1</sup>.

Образование муниципальных образований, установление границ их территорий и наименований осуществляются законом города Москвы по представлению Мэра Москвы с учетом исторических и иных местных традиций, географических, градостроительных особенностей, социально-экономических характеристик соответствующих территорий, расположения транспортных коммуникаций, наличия инженерной инфраструктуры и других особенностей территорий.

Перечень вопросов местного значения, источники доходов местных бюджетов внутригородских муниципальных образований городов федерального значения определяются законами субъектов Российской Федерации - городов федерального значения исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства.

Установленные законами РФ источники доходов местных бюджетов, не отнесенные законами субъектов Российской Федерации - городов федерального значения к источникам доходов бюджетов внутригородских муниципальных образований, зачисляются в бюджеты субъектов Российской Федерации - городов федерального значения.

Предусмотренные федеральными законами полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения осуществляются органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований городов федерального значения в том случае, если соответствующие вопросы определены как вопросы местного значения законами субъектов Российской Федерации - городов федерального значения.

В соответствии с законами субъектов Российской Федерации - городов федерального значения исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства и установленного перечня вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований городов федерального значения местная администрация в таких муниципальных образованиях может не формироваться. При этом необходимо учитывать, что требования Федерального закона о прекращении полномочий депутата представительного органа муниципального образования, избранного главой муниципального образования, могут не применяться к депутатам внутригородских муниципальных образований городов федерального значения.

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

Состав муниципального имущества внутригородских муниципальных образований городов федерального значения определяется законами субъектов Российской Федерации - городов федерального значения.

Муниципальные образования городов федерального значения имеют собственные органы власти.

Так, в городе Москве структуру органов местного самоуправления составляют:

1) представительный орган местного самоуправления, образуемый в соответствии с федеральными законами, законами города Москвы, уставом муниципального образования (имеет наименования Совет депутатов

муниципального округа, Совет депутатов городского округа, Совет депутатов поселения);

2) глава муниципального образования (имеет наименование глава муниципального округа, глава городского округа, глава поселения);

3) исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления, образуемый в соответствии с федеральными законами, настоящим Законом, уставом муниципального образования (администрация муниципального округа, администрация городского округа, администрация поселения);

4) другие органы местного самоуправления, образуемые в соответствии с уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа, администрации и главы муниципального образования на территории города Москвы является обязательным.

Таким образом, можно выделить следующие особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения<sup>1</sup>:

- местная администрация может не формироваться;
- уставом муниципального образования может быть предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования (т.е. один человек может быть одновременно и главой муниципального образования, и главой местной администрации, и председателем представительного органа);
- численность депутатов представительного органа внутригородской территории города федерального значения определяется уставом муниципального образования и не может быть менее 10 человек;

---

<sup>1</sup> Шугрина Е.С. Особенности организации местного самоуправления на отдельных территориях // Муниципальное право. 2012. № 4. С. 7 - 14.

- представительный орган внутригородского муниципального образования города федерального значения может обладать правами юридического лица в соответствии с уставом муниципального образования (т.е. возможны ситуации, когда представительный орган не является юридическим лицом);

- в случае если лицо назначается на должность главы местной администрации по контракту, уставом внутригородского муниципального образования города федерального значения и законом субъекта Российской Федерации могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации;

- перечень вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований определяется законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства;

- источники доходов местных бюджетов внутригородских муниципальных образований определяются законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства;

- состав муниципального имущества внутригородских муниципальных образований определяется законами городов федерального значения

#### **14.2. Особенности организации местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях в наукоградах и на приграничных территориях**

Закрытые административно-территориальные образования являются городскими округами.

Вся территория закрытого административно-территориального образования является территорией муниципального образования.

Особенности осуществления местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях устанавливаются Законом

РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании»<sup>1</sup>.

Закрытым административно-территориальным образованием признается имеющие 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 (далее - организации и (или) объекты), для которых в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан.

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

Границы закрытого административно-территориального образования на период действия особого режима безопасного функционирования могут не совпадать с границами субъектов Российской Федерации.

Населенные пункты, расположенные в закрытом административно-территориальном образовании, входят в состав городского округа.

В случае установления вредного воздействия организаций и (или) объектов, расположенных в закрытом административно-территориальном образовании, на территории, прилегающие к границам закрытого административно-территориального образования, этим территориям в соответствии с положением, утверждаемым Правительством Российской Федерации, присваивается статус зоны воздействия.

---

<sup>1</sup> Закон РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ от 20 августа 1992 г. № 33. Ст. 1915.

Перечень зон воздействия, их границы, режим землепользования, экологические мероприятия определяются в соответствии с положением, утверждаемым Правительством Российской Федерации.

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

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

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

медико-санитарного обеспечения в соответствии с законодательством Российской Федерации об охране здоровья граждан населения закрытых административно-территориальных образований, включенных в утвержденный Правительством Российской Федерации перечень территорий, население которых обеспечивается медицинской помощью в медицинских учреждениях, подведомственных федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по медико-санитарному обеспечению населения отдельных территорий, обеспечения федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора на объектах и территориях закрытых административно-территориальных образований;

выдачи разрешений на строительство на земельных участках, занимаемых организациями и (или) объектами;

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

Решения по указанным вопросам принимаются Правительством Российской Федерации.

Решение о создании, преобразовании или об упразднении закрытого административно-территориального образования принимается Президентом Российской Федерации.

Предложение о создании, преобразовании или об упразднении закрытого административно-территориального образования вносится Правительством Российской Федерации.

Предложение об установлении административной подчиненности, об установлении и (или) изменении границ создаваемого или преобразуемого закрытого административно-территориального образования вносится Правительством Российской Федерации по согласованию с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в ведении которых находятся соответствующие территории.

При отсутствии в административно-территориальном образовании и (или) на соответствующей территории органов местного самоуправления указанные органы формируются в соответствии с законодательством Российской Федерации о местном самоуправлении и настоящим Законом в течение двух лет со дня создания закрытого административно-территориального образования.

В случае, если создание, преобразование или упразднение закрытого административно-территориального образования влечет создание вновь образованного муниципального образования, решение вопросов местного значения вновь образованного муниципального образования и формирование органов местного самоуправления данного муниципального образования осуществляются в соответствии с порядком образования нового муниципального образования, установленного Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Предложение Правительства Российской Федерации Президенту Российской Федерации о преобразовании или об упразднении закрытого административно-территориального образования вносится с перечнем

мероприятий переходного периода для данного закрытого административно-территориального образования.

При разработке предложения о преобразовании или об упразднении закрытого административно-территориального образования и перечня мероприятий переходного периода с учетом предложений соответствующих органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления определяются этапность и сроки отмены или изменения особого режима безопасного функционирования организаций и (или) объектов, включающего специальные условия проживания граждан, а также изменения административно-территориального деления, виды и формы поддержки государством населения на переходный период, программы социально-экономического развития муниципального образования.

Структура, порядок формирования, полномочия и ответственность органов местного самоуправления городского округа закрытого административно-территориального образования определяются ФЗ № 131 с учетом особенностей законодательства о закрытых административно-территориальных образованиях.

К специфическим полномочиям органов местного самоуправления закрытого административно-территориального образования можно отнести следующие:

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

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

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

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

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

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

- вносят предложения в соответствующие органы государственного и военного управления о проведении инспекционных проверок по соблюдению особого режима и обеспечению достаточных мер для защиты населения закрытого административно-территориального образования от воздействия

радиоактивных и других материалов, представляющих повышенную опасность;

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

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

- осуществляют оплату стоимости проезда граждан и членов их семей от прежнего места жительства до нового места жительства и стоимости провоза багажа при изменении границ, преобразовании и др.

Органы местного самоуправления закрытого административно-территориального образования согласовывают с федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся организации и (или) объекты, по роду деятельности которых созданы закрытые административно-территориальные образования:

1) планы и программы комплексного социально-экономического развития закрытого административно-территориального образования;

2) генеральный план закрытого административно-территориального образования;

3) подготовленные на основе генерального плана закрытого административно-территориального образования проекты планировки территории;

4) резервирование земель в границах закрытого административно-территориального образования для муниципальных нужд.

Таким образом, особенностями организации местного самоуправления на территории закрытого административно-территориального образования являются следующие:

- является самостоятельным видом муниципального образования, который создается всегда и только в виде городского округа (который, в

свою очередь, не входит в состав муниципальных районов, на территории которых они расположены);

- особый порядок присвоения территории статуса закрытого административно-территориального образования (необходимо решение Президента РФ по представлению Правительства РФ, при этом, решение о создании, преобразовании или об упразднении принимается Президентом РФ);

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

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

- границы закрытого административно-территориального образования на период действия особого режима безопасного функционирования могут не совпадать с границами субъектов Российской Федерации;

- находится в ведении федеральных органов государственной власти по отдельным вопросам, в частности по вопросам установления административной подчиненности, границ муниципального образования и земель, отводимых организациям и (или) объектам;

- существуют особенности, связанные с ведением хозяйственной и иной экономической деятельности;

- на органы местного самоуправления возложены дополнительные полномочия, связанные с необходимостью обеспечения режима безопасности, предотвращения возможных негативных последствий в случае аварии на объекте и иной чрезвычайной ситуации;

- органы местного самоуправления ограничены в осуществлении некоторых полномочий по решению вопросов местного значения;

- глава местной администрации всегда назначается по результатам конкурса по контракту; при формировании конкурсной комиссии одна треть назначается федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся организации и (или) объекты, по роду деятельности которых созданы закрытые административно-территориальные образования;

- получает дополнительное финансирование из федерального бюджета на благоустройство территории и иные вопросы.

### Наукограды

Особенности осуществления местного самоуправления в наукоградах устанавливаются Федеральным законом от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Наукоград Российской Федерации – это муниципальное образование со статусом городского округа, имеющее высокий научно-технический потенциал, с градообразующим научно-производственным комплексом.

Муниципальное образование, претендующее на присвоение статуса наукограда, должно иметь научно-производственный комплекс, расположенный на территории данного муниципального образования.

Научно-производственный комплекс муниципального образования, претендующего на присвоение статуса наукограда, должен быть градообразующим и отвечать критериям:

1) численность работающих в организациях научно-производственного комплекса составляет не менее 15 процентов численности работающих на территории данного муниципального образования;

2) объем научно-технической продукции (соответствующей приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники Российской Федерации) в стоимостном выражении составляет не менее 50 процентов общего объема продукции всех хозяйствующих субъектов, расположенных на территории данного муниципального образования, или

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» // Российская газета. 1999. 14 апреля.

стоимость основных фондов комплекса, фактически используемых при производстве научно-технической продукции, составляет не менее 50 процентов стоимости фактически используемых основных фондов всех хозяйствующих субъектов, расположенных на территории муниципального образования, за исключением жилищно-коммунальной и социальной сферы.

В научно-производственный комплекс муниципального образования, претендующего на присвоение статуса наукограда, входят юридические лица, зарегистрированные в установленном порядке на территории данного муниципального образования:

1) научные организации, образовательные организации высшего образования и иные организации, осуществляющие научную, научно-техническую и инновационную деятельность, экспериментальные разработки, испытания, подготовку кадров в соответствии с приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники Российской Федерации, при наличии у них в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, государственной аккредитации;

2) организации независимо от организационно-правовых форм, осуществляющие производство продукции, выполнение работ и оказание услуг, при условии, что доля производства наукоемкой продукции (в стоимостном выражении), соответствующей приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники Российской Федерации в течение предшествующих трех лет, составляет не менее 50 процентов их общего объема производства.

Статус наукограда присваивается муниципальному образованию Правительством Российской Федерации с установлением срока этого статуса.

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

направлениями развития науки, технологий и техники Российской Федерации.

Статус наукограда может быть досрочно прекращен Правительством Российской Федерации.

Основаниями досрочного прекращения статуса наукограда являются:

- несоответствие результатов деятельности научно-производственного комплекса наукограда задачам, определенным Правительством Российской Федерации при присвоении муниципальному образованию статуса наукограда;

- мотивированное ходатайство представительного органа местного самоуправления муниципального образования о досрочном прекращении такого статуса.

Правительство Российской Федерации вправе досрочно прекратить статус наукограда в случае исключения из числа государственных приоритетных направлений развития науки, технологий и техники Российской Федерации установленных для данного наукограда направлений деятельности, но не ранее чем по истечении пяти лет с момента присвоения статуса наукограда.

В случае досрочного прекращения статуса наукограда либо в случае отказа в сохранении статуса наукограда городское поселение, имевшее статус наукограда, сохраняет статус городского округа.

Необходимо учитывать, что с 1 января 2017 г. вступает в силу Федеральный закон от 20 апреля 2015 г. № 100-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О статусе наукограда Российской Федерации» и Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» который устанавливает новые критерии присвоения муниципальному образованию статуса наукограда и сохранения такого статуса и регулирует иные вопросы.

Особенности организации местного самоуправления на приграничных территориях

Особенности осуществления местного самоуправления на приграничных территориях устанавливаются Законом РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее – закон о Государственной границе), определяющим режим приграничной территории.

Необходимо отметить, что в Законе о Государственной границе и ФЗ № 131 упоминается о приграничных территориях и о пограничных зонах. Данные понятия используются в указанных законах без соответствующего пояснения значения понятий. Однако, как представляется, данные понятия не являются тождественными и приграничная территория – понятие более широкое.

Особенности организации местного самоуправления на приграничных территориях, исходя их смысла Закона о Государственной границе, определяются пограничным режимом, который включает следующие правила:

1) в пограничной зоне:

- въезда (прохода), временного пребывания, передвижения лиц и транспортных средств;

- хозяйственной, промысловой и иной деятельности, проведения массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий в пределах пятикилометровой полосы местности вдоль Государственной границы на суше, морского побережья Российской Федерации, российских берегов пограничных рек, озер и иных водных объектов и на островах на указанных водных объектах, а также до рубежа инженерно-технических сооружений в случаях, если он расположен за пределами пятикилометровой полосы местности;

2) в российской части вод пограничных рек, озёр и иных водных объектов, во внутренних морских водах и в территориальном море РФ:

---

<sup>1</sup> Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» // Российская газета от 4 мая 1993 г. № 84.

- учета и содержания российских маломерных самоходных и несамоходных (надводных и подводных) судов (средств) и средств передвижения по льду, их плавания и передвижения по льду;

- промысловой, исследовательской, изыскательской и иной деятельности.

Установление иных правил пограничного режима не допускается. Всякое ограничение граждан в их правах и свободах допустимо только на основании и в порядке, предусмотренных законом.

Таким образом, приграничная территория включает в себя пограничную зону, а также российскую часть вод пограничных рек, озер и иных водоемов, внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации, где устанавливается пограничный режим, пункты пропуска через Государственную границу РФ, а также территории административных районов и городов, санаторно-курортных зон, особо охраняемых природных территорий и других территорий, прилегающих к государственной границе, пограничной зоне, берегам пограничных рек, озер и иных водоемов, побережью моря или пунктам пропуска.

Пограничная зона устанавливается в пределах территории поселений и межселенных территорий, прилегающих к Государственной границе на суше, морскому побережью Российской Федерации, российским берегам пограничных рек, озер и иных водных объектов, и в пределах территорий островов на указанных водных объектах.

В пограничную зону по предложениям 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. На въездах в пограничную зону устанавливаются предупреждающие знаки.

Исходя из характера отношений Российской Федерации с сопредельным государством на отдельных участках Государственной границы пограничная зона может не устанавливаться.

Хозяйственная, промысловая и иная деятельность, проведение массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий в пределах пятикилометровой полосы местности или до рубежа инженерно-технических сооружений в случаях, если он расположен за пределами пятикилометровой полосы местности, осуществляются на основании разрешения, а в остальной части пограничной зоны - с уведомлением пограничных органов.

*Полномочия органов местного самоуправления, предприятий и их объединений, учреждений, организаций, общественных объединений Российской Федерации в сфере защиты Государственной границы*

Органы местного самоуправления в соответствии с полномочиями, устанавливаемыми законодательством Российской Федерации, организации (независимо от форм собственности) и их объединения, общественные объединения и их должностные лица:

- предоставляют земельные участки для нужд защиты Государственной границы;

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

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

Уставами муниципальных образований, расположенных полностью или частично на приграничной территории, могут быть предусмотрены должностные лица местного самоуправления по пограничным вопросам.

Уполномоченные органы местного самоуправления на земельных участках, предоставленных для нужд защиты Государственной границы, осуществляют муниципальный земельный контроль.

Таким образом, особенность организации местного самоуправления на приграничных территориях состоит в следующем:

- органы местного самоуправления, муниципальные учреждения и предприятия, физические и юридические лица действуют в особых условиях, которые предполагают установление определенных ограничений. Устанавливаемый указанным Законом пограничный режим служит исключительно интересам создания необходимых условий охраны Государственной границы. Он включает правила въезда (прохода), временного пребывания, передвижения лиц и транспортных средств в пограничной зоне.

- органы местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на приграничных территориях, обладают полномочиями в сфере защиты Государственной границы;

- органы местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на приграничной территории, участвуют в приграничном сотрудничестве. Органы местного самоуправления, участвуя в решении указанных задач приграничного сотрудничества, осуществляют в установленном порядке внешнеэкономические связи с местными органами власти, организациями сопредельных государств, заключают с иностранными партнерами соглашения (гражданско-правовые договоры) о приграничном сотрудничестве.

**14.3. Особенности организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции), на территории**

**инновационного центра «Сколково» и на территориях  
опережающего социально-экономического развития**

*Особенности организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции)*

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в целях осуществления закупок товаров и связанных с такими закупками услуг для обеспечения муниципальных нужд, включенных в перечень товаров и услуг, централизованные поставки и оказание которых необходимы для обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции) (далее - перечень), определяют поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков, находящихся на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в случае утверждения перечня законом субъекта Российской Федерации.

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

Закупки иных товаров, услуг для обеспечения муниципальных нужд, необходимых для обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции), но не включенных в перечень, осуществляются органами местного самоуправления указанных муниципальных образований.

Перечень районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей с ограниченными сроками завоза грузов (продукции) утверждён Постановлением Правительства РФ от 23 мая 2000 г. № 402 «Об утверждении перечня районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей с ограниченными сроками завоза грузов (продукции)»<sup>1</sup> (см. Приложение № 2 к учебнику).

Особенности организации местного самоуправления на территории инновационного центра "Сколково" устанавливаются Федеральным законом от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково».

Исходя из смысла федерального закона инновационный центр «Сколково» (далее – инновационный центр, Центр, Сколково) – это совокупность инфраструктуры территории инновационного центра «Сколково» и механизмов взаимодействия лиц, участвующих в реализации проекта, в том числе путем использования этой инфраструктуры.

Инфраструктура территории инновационного центра – это совокупность территории инновационного центра, а также зданий, строений, сооружений и иных объектов, в том числе объектов коммунальной инфраструктуры, находящихся на территории инновационного центра.

Земельные участки, а также жилые помещения, входящие в состав инфраструктуры находящиеся в границах территории инновационного центра, принадлежат управляющей компании на праве собственности.

Имущество, входящее в состав инфраструктуры территории инновационного центра, может быть использовано исключительно в целях обеспечения реализации проекта.

В целях обеспечения функционирования инфраструктуры инновационного центра и жизнедеятельности на его территории управляющая компания осуществляет следующие действия:

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 23 мая 2000 г. № 402 «Об утверждении перечня районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей с ограниченными сроками завоза грузов (продукции)» // Российская газета. 2000. 31 мая.

1) подготавливает документы, которые в соответствии с настоящим Федеральным законом применяются вместо генерального плана поселения, правил землепользования и застройки, а также документацию по планировке территории на основании таких документов;

2) утверждает документы, которые в соответствии с настоящим Федеральным законом применяются вместо генерального плана поселения, правил землепользования и застройки, а также документацию по планировке территории на основании таких документов, выдает разрешения на строительство, разрешения на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на территории Центра;

3) присваивает наименования улицам, площадям и иным объектам на территории Центра, где проживают граждане, устанавливает нумерацию домов;

4) организует освещение улиц, установку указателей с наименованиями улиц и номерами домов;

5) предоставляет разрешения на условно разрешенные виды использования земельных участков или объектов капитального строительства;

6) утверждает форму градостроительного плана земельного участка;

7) проводит экспертизу проектной документации объектов капитального строительства и результатов инженерных изысканий, выполняемых для подготовки такой проектной документации;

8) согласовывает установку рекламных конструкций на территории Центра и принимает решения о демонтаже самовольно установленных рекламных конструкций;

9) организует строительство и эксплуатацию автомобильных дорог;

10) организует создание и эксплуатацию объектов инфраструктуры, находящихся на территории Центра;

11) создает условия для предоставления транспортных услуг населению и организует транспортное обслуживание населения;

12) организует электро-, тепло-, газо- и водоснабжение, водоотведение, снабжение населения топливом;

13) организует сбор, вывоз твердых бытовых отходов и мусора, а также благоустройство и озеленение территории Центра;

14) создает условия для обеспечения населения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания, а также для организации досуга;

15) организует строительство жилых помещений и их содержание;

16) предоставляет жилые помещения, определяет основания и порядок выселения из жилых помещений;

17) организует предоставление дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования путем создания или организации создания негосударственных образовательных учреждений;

18) предоставляет разрешения на осуществление образовательной деятельности;

19) утверждает правила осуществления образовательной деятельности;

20) организует оказание медицинской помощи в рамках частной системы здравоохранения;

21) предоставляет разрешения на осуществление медицинской деятельности;

22) утверждает правила осуществления медицинской деятельности.

Финансовое обеспечение указанной деятельности, осуществляется за счет собственных средств управляющей компании, собственных средств дочерних обществ управляющей компании, средств федерального бюджета, а также за счет иных источников в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Исследовательская деятельность на территории Сколково осуществляется по следующим направлениям:

- 1) энергоэффективность и энергосбережение, в том числе разработка инновационных энергетических технологий;
- 2) ядерные технологии;
- 3) космические технологии, прежде всего в области телекоммуникаций и навигационных систем (в том числе создание соответствующей наземной инфраструктуры);
- 4) медицинские технологии в области разработки оборудования, лекарственных средств;
- 5) стратегические компьютерные технологии и программное обеспечение.

Особенность организации местного самоуправления на территории Сколково, кроме того, определяется тем, что отдельно устанавливается перечень полномочий, которые не могут выполнять органы местного самоуправления на территории Центра и осуществляются управляющей компанией:

- 1) резервирование земель и изъятие земельных участков, в том числе путем выкупа, в границах поселения для муниципальных нужд, осуществление земельного контроля за использованием земель поселения;
- 2) создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения;
- 3) создание условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка;
- 4) обеспечение малоимущих граждан, проживающих на территории Центра и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства;

5) выдача разрешений на установку рекламных конструкций, аннулирование таких разрешений, выдача предписаний о демонтаже самовольно установленных вновь рекламных конструкций;

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

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

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

Таким образом, «Сколково» – это не муниципальное образование; инновационный центр «Сколково» расположен на части территорий двух муниципальных образований - городского поселения Новоивановское и городского поселения Одинцово в восточной части Одинцовского района Московской области. В пределах территории инновационного центра «Сколково» существенно ограничены полномочия органов местного самоуправления (например, резервирование земель и изъятие земельных участков). Кроме того, органы местного самоуправления должны размещаться вне территории Центра<sup>1</sup>.

Особенности организации местного самоуправления на территориях опережающего социально-экономического развития

В своём Послании Федеральному Собранию от 04.12.2014 г. Президент РФ отметил: «...в 2016 году заканчивается срок действия таможенных преференций для Калининградской области. Необходимо реализовать уже подготовленные альтернативные меры поддержки региона,

---

<sup>1</sup> Шугрина Е.С. Особенности организации местного самоуправления на отдельных территориях // Муниципальное право. 2012. № 4. С. 7 - 14.

чтобы сохранить здесь комфортный режим предпринимательской деятельности.

Прошу Правительство максимально оперативно провести эту работу. Также прошу депутатов не затягивать с рассмотрением закона о территориях опережающего развития

Кроме того, предлагаю распространить режим территорий опережающего развития на новые проекты в ряде моногородов, в тех моногородах страны, где социально-экономическая ситуация наиболее сложная, и не ждать три года, как это сейчас предусмотрено законопроектом (он уже прошел, по-моему, первое чтение), а внести в этот законопроект изменения и начать работу уже сейчас по моногородам.

И конечно, ключевую роль территории опережающего развития должны сыграть в подъеме Дальнего Востока. Мы объявили о масштабных планах развития этого региона, и эти планы, конечно, будут реализованы»<sup>1</sup>.

30 марта 2015 г. вступил в силу Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее – ФЗ № 473).

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

---

<sup>1</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 04.12.2014 «Послание Президента РФ Федеральному Собранию» // Российская газета. 2014. 5 декабря.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 31 декабря.

Территория опережающего социально-экономического развития создается на семьдесят лет по решению Правительства Российской Федерации на основании предложения уполномоченного федерального органа.

Срок существования территории опережающего социально-экономического развития может быть продлен по решению Правительства Российской Федерации.

Решение Правительства Российской Федерации о создании территории опережающего социально-экономического развития принимается в форме постановления, которое предусматривает:

1) перечень видов экономической деятельности, при осуществлении которых действует особый правовой режим осуществления предпринимательской деятельности, предусмотренный настоящим Федеральным законом;

2) минимальный объем капитальных вложений резидентов территории опережающего социально-экономического развития в осуществление соответствующих видов экономической деятельности на территории опережающего социально-экономического развития;

3) положение о применении или неприменении на территории опережающего социально-экономического развития таможенной процедуры свободной таможенной зоны, установленной таможенным законодательством Таможенного союза;

4) описание местоположения границ территории опережающего социально-экономического развития;

5) при необходимости минимальные требования к уровню применяемых резидентами территории опережающего социально-экономического развития технологий и методов производства, оборудования для соответствующих видов экономической деятельности.

Предложение о создании территории опережающего социально-экономического развития вносится в Правительство Российской Федерации

уполномоченным федеральным органом по согласованию с соответствующими высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации и органом местного самоуправления или органами местного самоуправления.

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

В течение тридцати дней со дня принятия Правительством Российской Федерации решения о создании территории опережающего социально-экономического, уполномоченный федеральный орган, высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации и исполнительно-распорядительный орган муниципального образования или исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований, на территориях которых создается территория опережающего социально-экономического развития, заключают соглашение о создании территории опережающего социально-экономического развития, которым могут устанавливаться:

1) обязательства высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, обязательства исполнительно-распорядительного органа муниципального образования или исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований по передаче управляющей компании полномочий по управлению и распоряжению земельными участками и иными объектами недвижимости, находящимися в государственной или муниципальной собственности и расположенными на территории опережающего социально-экономического развития;

2) обязательства высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, обязательства исполнительно-распорядительного органа муниципального образования или исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований по передаче

управляющей компании в собственность или аренду земельных участков и иных объектов недвижимости, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территории опережающего социально-экономического развития;

3) порядок финансирования строительства, реконструкции и (или) эксплуатации (далее - размещение) объектов инфраструктуры территории опережающего социально-экономического развития за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета, внебюджетных источников финансирования;

4) порядок эксплуатации объектов инфраструктуры территории опережающего социально-экономического развития, созданных за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета, внебюджетных источников финансирования и расположенных на территории опережающего социально-экономического развития;

5) порядок владения, пользования и распоряжения имуществом, созданным за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета, внебюджетных источников финансирования и расположенным на территории опережающего социально-экономического развития, после прекращения существования территории опережающего социально-экономического развития;

6) условия предоставления резидентам территории опережающего социально-экономического развития налоговых льгот по уплате налогов на имущество организаций, земельного налога, в том числе сроки предоставления этих льгот;

7) перечень расположенных на территории опережающего социально-экономического развития земельных участков либо в случае отсутствия образованных на такой территории или ее части земельных участков обязательства соответствующей стороны соглашения о создании территории опережающего социально-экономического развития по их образованию.

Решение об изменении границ территории опережающего социально-экономического развития принимается Правительством Российской Федерации по предложению уполномоченного федерального органа, согласованному с соответствующими высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации и органом местного самоуправления или органами местного самоуправления.

Территория опережающего социально-экономического развития не может создаваться в границах особой экономической зоны или зоны территориального развития. В состав территории опережающего социально-экономического развития не может входить особая экономическая зона или зона территориального развития.

Финансовое обеспечение размещения объектов инфраструктуры территории опережающего социально-экономического развития осуществляется за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации и местных бюджетов, а также внебюджетных источников финансирования.

Существование территории опережающего социально-экономического развития прекращается по решению Правительства Российской Федерации по предложению уполномоченного федерального органа в случае, если:

1) это связано с необходимостью охраны жизни или здоровья граждан, охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, охраны окружающей среды, обеспечения обороны страны и безопасности государства;

2) по истечении трех лет с даты принятия решения о создании территории опережающего социально-экономического развития не заключено ни одного соглашения об осуществлении деятельности на такой территории или все ранее заключенные соглашения расторгнуты.

ФЗ № 473 устанавливает особенности создания и функционирования институтов развития Дальнего Востока, а также отдельных мерах

государственной поддержки субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа.

## **Глава 15.**

### **Гарантии местного самоуправления**

#### **15.1. Понятие гарантий местного самоуправления**

Эффективное решение задач, стоящих перед местным самоуправлением во многом связывается с гарантированностью прав местного самоуправления.

Признание местного самоуправления и его прав как одной из ценностей российского конституционного строя Конституция сопровождает императивным указанием на гарантирование местного самоуправления, особо оговаривая гарантии его судебной защиты и запрет на ограничение его прав, установленных Конституцией и федеральными законами. Гарантирование местного самоуправления служит, стало быть, атрибутом его конституционно-правового статуса и включает в себя как сами гарантии (средства и институты, обеспечивающие реальные возможности реализации гражданами их прав на местное самоуправление), так и процесс гарантирования<sup>1</sup>.

Гарантирование прав местного самоуправления основывается на взаимосвязанном единстве вытекающих из преамбулы Конституции принципов государственно-правовой преемственности народа и его открытости миру. В преамбуле Конституции парные идеи традиционализма и модернизма, автономии и глобализации, уважения и охраны национального

---

<sup>1</sup> Муниципальное право Российской Федерации: Учебник для вузов / Под ред. Н.С. Бондаря. М.: Юрайт, 2013. С. 612.; Джагарян Н.В. Национальные и наднациональные гарантии прав местного самоуправления: проблемы сбалансированной реализации // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 5. С. 26 - 30.

культурно-правового наследия и восприимчивости к зарубежному и международному опыту выражены довольно отчетливо<sup>1</sup>.

Гарантии местного самоуправления – это совокупность средств и условий, которые обеспечивают реализацию прав местного самоуправления на защиту.

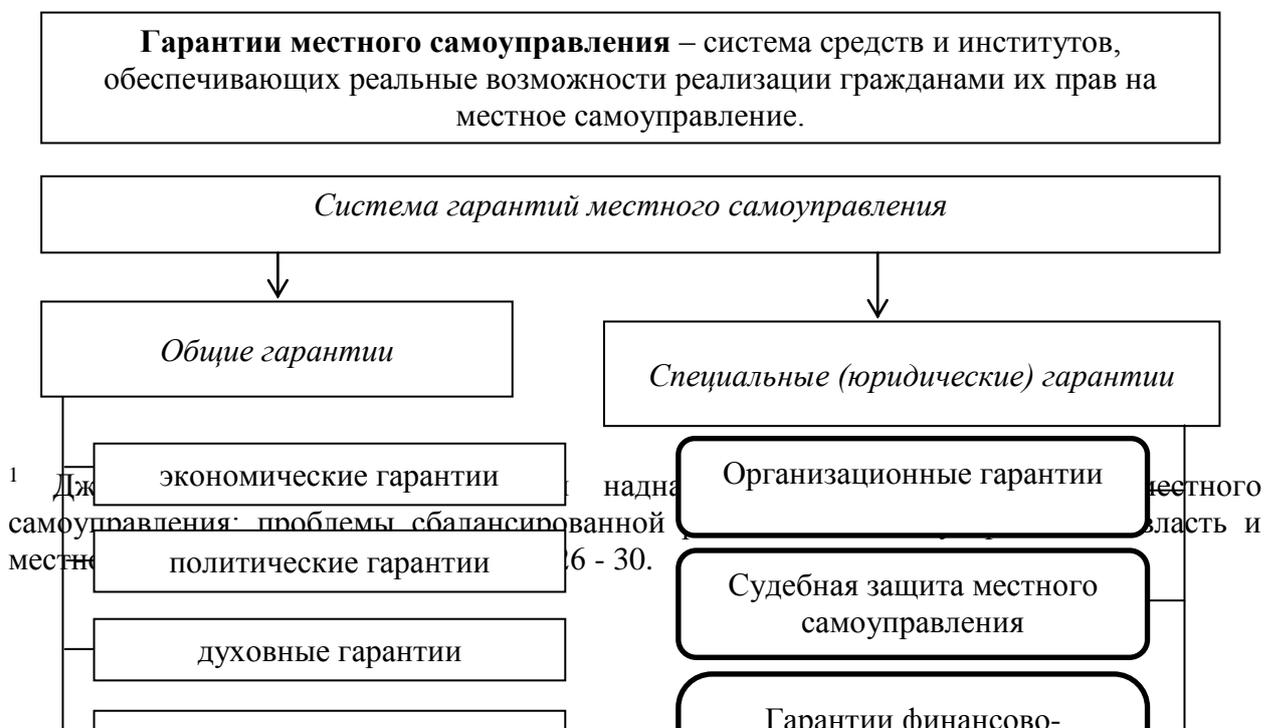
Существует множество подходов к классификации гарантий местного самоуправления. Так, в зависимости от уровня защиты прав местного самоуправления выделяются:

- международные гарантии;
- федеральные гарантии;
- региональные гарантии;
- местные гарантии.

Наиболее распространённой является классификация гарантий местного самоуправления, согласно которой Система гарантий местного самоуправления включает в себя:

- 1) общие гарантии (экономические, политические, социальные духовные);
- 2) специальные гарантии (или собственно юридические).

При этом, необходимо отметить, что истинная гарантированность местного самоуправления может быть достигнута только совокупностью гарантий, а не каждой в отдельности взятой.



### Общие гарантии местного самоуправления

В качестве общих гарантий прав местного самоуправления можно рассматривать те экономические, социальные, политические отношения, духовные устои и ценности общества, которые:

- 1) служат предпосылками стимулирования развития местного самоуправления;
- 2) обеспечивают определенную устойчивость и стабильность в деятельности органов местного самоуправления;
- 3) создают реальные возможности для наиболее полной реализации норм, устанавливающих компетенцию органов местного самоуправления<sup>1</sup>.

Структуру *экономических гарантий* составляет экономическая система общества, которая построена на принципах свободы экономической деятельности, многообразия форм собственности и их равноправия, свободы предпринимательской деятельности. Кроме того, к экономическим гарантиям можно отнести право устанавливать на территории муниципального образования местные налоги и сборы и право на возмещение дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти.

*Социальные гарантии* местного самоуправления основываются на положениях Конституции РФ, определяющих, что Россия является

---

<sup>1</sup> Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. – М.: Юристъ, 1997. – 428 с.

социальным государством. В первую очередь социальные гарантии – это реально сложившиеся условия существования и развития местного самоуправления. Они основываются на гарантированности таких прав и свобод человека и гражданина, как право на здравоохранение, образование, поддержку семьи, защиту материнства и детства, а так же других прав, которые осуществляются на местном уровне.

*Политические гарантии* местного самоуправления:

- установление демократического политического режима в государстве; выборность органов и должностных лиц местного самоуправления;
- система государственной власти, основанная на принципах разделения властей разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- народовластие, осуществляемое на основе политического и идеологического многообразия непосредственно народом, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления;
- самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий;
- природа местного самоуправления, заключающаяся в признании за местным самоуправлением одинакового с государственной властью источника - народа РФ, следовательно, признание публичного характера муниципальной власти.

*Духовные гарантии* местного самоуправления:

- система духовных ценностей и ориентаций деятельности человека и общества в целом;
- уровень культуры, правосознания в обществе и др.;
- учет национальных, исторических, культурных особенностей, традиций и обычаев конкретных территорий.

*Специальные (юридические) гарантии.*

*Специальные (юридические) гарантии* – это санкционированные государством, органами местного самоуправления правовые средства, условия и институты, с помощью которых обеспечивается деятельность местного самоуправления.

Специальные гарантии местного самоуправления можно разделить на следующие основные:

- организационные;
- гарантии финансово-экономической самостоятельности;
- судебная защита местного самоуправления.

Содержание *организационных специальных (юридических) гарантий* определяется следующими характеристиками.

1. Власть местного самоуправления должна быть организационно обособлена от государственной власти и действовать в известных пределах автономно. Органы местного самоуправления не являются звеньями единой иерархической системы органов государственной власти, построенной на основе принципов строгой подотчетности нижестоящих органов вышестоящим, руководства вышестоящих органов нижестоящими органами (что было характерно для советской организации власти на местах). В этой связи важнейшей гарантией является исключение органов местного самоуправления из системы органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ). Кроме того, обособленность местного самоуправления от государственного аппарата проявляется в том, что назначение должностных лиц местного самоуправления, образование органов местного самоуправления, кадровая политика находятся в ведении муниципальных образований.

Органы государственной власти имеют в определенной степени право контроля над органами местного самоуправления, в частности возможно осуществление контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

2. Принцип самостоятельного определения населением структуры органов местного самоуправления (ст. 131 Конституции РФ).

Следовательно, население вправе непосредственно (например, путем референдума), а также через выборные органы местного самоуправления определять формы и пути реализации местного самоуправления, его организационную структуру и процедуры деятельности. Субъекты Российской Федерации, регулируя деятельность органов местного самоуправления, не вправе предусматривать обязательное формирование каких-либо иных (кроме выборных) органов местного самоуправления. В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области» от 1 февраля 1996 г. отмечается, что статья Устава Читинской области, предписывающая органам местного самоуправления образовывать свои исполнительные органы, не соответствует Конституции Российской Федерации. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не содержит понятия «исполнительные органы местного самоуправления», требуя в обязательном порядке лишь наличия выборных органов муниципальных образований. Образование других органов местного самоуправления Закон оставляет на усмотрение самих муниципальных образований<sup>1</sup>.

3. Принцип учета мнения населения при изменении границ территорий, на которых осуществляется местное самоуправление (ст. 131 Конституции РФ).

4. Органы местного самоуправления наделяются собственной компетенцией для решения вопросов местного значения. Закон закрепляет предметы ведения местного самоуправления, перечисляя вопросы местного значения, которые самостоятельно решаются органами местного самоуправления.

---

<sup>1</sup> Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. – М.: Юристъ, 1997. – 428 с.

5. Право муниципальных образований иметь собственную символику (гербы, эмблемы, другую символику), отражающую исторические, культурные, социально-экономические, национальные и иные местные традиции.

6. Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, согласно статье 131 Конституции Российской Федерации допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий. При этом субъекты Российской Федерации устанавливают законом гарантии учета мнения населения при решении вопросов изменения границ муниципального образования.

#### *Гарантии финансово-экономической самостоятельности*

Самостоятельность местного самоуправления возможна лишь при наличии соответствующих материально-финансовых ресурсов, которые должны быть соразмерны тем функциям и полномочиям, которые законодательство закрепляет за органами местного самоуправления. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляет в качестве обязательных атрибутов муниципального образования муниципальную собственность и местный бюджет. При этом Закон устанавливает, что муниципальным образованиям должна обеспечиваться экономическая и финансовая самостоятельность в соответствии с разграничением предметов ведения между муниципальными образованиями<sup>1</sup>.

Гарантиями финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления являются следующие:

1. Самостоятельное управление органами местного самоуправления *муниципальной собственностью*, её признание и защита государством. Органы местного самоуправления могут совершать с муниципальным имуществом законные сделки.

---

<sup>1</sup> Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. – М.: Юристъ, 1997. – 428 с.

2. Органы местного самоуправления создают предприятия, учреждения и организации для осуществления хозяйственной деятельности, решать вопросы их реорганизации и ликвидации. Они определяют цели, условия и порядок деятельности муниципальных предприятий, учреждений и организаций, утверждают их уставы, назначают и увольняют руководителей данных предприятий, учреждений и организаций<sup>1</sup>.
3. Органы местного самоуправления самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет. Закон возлагает обеспечение минимальных местных бюджетов данными на органы государственной власти путем закрепления доходных источников для покрытия минимально необходимых расходов местных бюджетов.
4. Органы местного самоуправления устанавливают местные налоги и сборы.
5. Органы государственной власти обязаны финансировать осуществление отдельных государственных полномочий, которые законом могут быть переданы органам местного самоуправления.
6. Право органов местного самоуправления выпускать муниципальные займы, лотереи, получать и выдавать кредиты, создавать муниципальные банки и иные финансово-кредитные учреждения.

#### *Судебная защита местного самоуправления*

В ст. 11 Европейской хартии местного самоуправления говорится, что органы местного самоуправления должны иметь право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных в Конституции или внутреннем законодательстве принципов местного самоуправления.

---

<sup>1</sup> Муниципальное право России: учебник / под ред. А.С. Прудникова, Е.Н. Хазова, Н.А. Антоновой. М.: Юнити-Дана, 2015. – 423 с.

Конституция Российской Федерации (ст. 133) устанавливает, что местное самоуправление в России гарантируется правом на судебную защиту.

Примечательным является то, что в отличие от прежнего правового регулирования ФЗ № 131 о местном самоуправлении не содержит положений, прямо указывающих на судебную защиту прав местного самоуправления, хотя в ряде его норм возможность обращения органов и должностных лиц местного самоуправления, а также граждан в суд в целях защиты прав местного самоуправления предусмотрена<sup>1</sup>.

Российское законодательство предусматривает различные способы судебной защиты, из которых наиболее значимыми и эффективными в сфере местного самоуправления являются:

- оспаривание гражданами решений и действий различных органов государственной власти и должностных лиц, нарушающих их право на осуществление местного самоуправления;

- 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<sup>2</sup>.

По мнению ряда учёных<sup>3</sup> защита права на осуществление местного самоуправления в суде имеет двойное значение. С одной стороны, это муниципальное право граждан, с другой - гарантия местного

---

<sup>1</sup> Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М.: НОРМА, 2008. 592 с.

<sup>2</sup> Защита прав местного самоуправления судами общей юрисдикции / Под ред. В.М. Жуйкова. М., 2003. Т. 2. С. 5, 6; Шугрина Е.С. Судебная защита местного самоуправления. М.: Норма, Инфра-М, 2010. 336 с.

<sup>3</sup> Усманова Р.М. население как субъект местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 5. С. 30 – 35; Шугрина Е.С. Судебная защита местного самоуправления. М.: Норма, Инфра-М, 2010. 336 с.

самоуправления, так как именно она превращает правовые возможности в реальные социальные блага.

По своей структуре право на справедливое, беспристрастное и законное судебное разбирательство имеет сложный комплексный характер.

Как правило, выделяют такие основные элементы этого права<sup>1</sup>:

- право на справедливое судебное разбирательство;
- право на рассмотрение дела беспристрастным судом;
- право на публичное (открытое) судебное разбирательство;
- право на рассмотрение дела компетентным судом;
- право на законное судебное разбирательство;
- право на рассмотрение дела независимым судом;
- право на рассмотрение дела судом, созданным на основе закона;
- право на рассмотрение дела в разумные сроки.

Кроме того, правом на судебную защиту могут считаться следующие права:

- на личное участие в судебном разбирательстве; получение решения по делу;
- обжалование решения по делу;
- пользование родным языком; исполнение вступившего в законную силу судебного решения;
- быстрое и официальное уведомление (как правило, в письменной форме) о решении, принятом по любой апелляции, включая юридические основания, на которых принималось решение;
- получение гражданами юридической помощи в этом вопросе<sup>2</sup>.

В практике конституционного правосудия выработаны подходы к определению системы гарантий права на судебную защиту, которые

---

<sup>1</sup> Гражданские права человека: современные проблемы теории и практики / Под ред. Ф.М. Рудинского. М., 2006. С. 382, 383; Шугрина Е.С. Судебная защита местного самоуправления. М.: Норма, Инфра-М, 2010. 336 с.

<sup>2</sup> Банников Г.Н. Проблемы реализации права граждан на судебную защиту в Российской Федерации (общетеоретический аспект): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 17 - 19.

позволяли бы реализовать его в полном объеме. К числу таких гарантий относятся следующие: доступность правосудия; требование рассмотрения дел законно установленным, а не произвольно выбранным составом суда, без предубеждения, полно, всесторонне и объективно; соблюдение правил о подсудности; наличие института судебного представительства; обеспечение состязательности и равноправия сторон, в том числе наделение сторон достаточными процессуальными правомочиями для защиты своих интересов при осуществлении всех процессуальных действий; предоставление государством возможности пересмотра дела вышестоящим судом в случае судебной ошибки; обеспеченность со стороны государства исполнения судебного решения и др<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Шугрина Е.С. Судебная защита местного самоуправления. М.: Норма, Инфра-М, 2010. 336 с.

## КРАТКИЙ СЛОВАРЬ ТЕРМИНОВ?????

Приложение № 1

### КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

#### *ПОНЯТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

**Местное самоуправление** составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации

**Местное самоуправление в Российской Федерации** – это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций

Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью

Под местным самоуправлением понимается право и способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, в соответствии со своей компетенцией и в интересах местного населения.

(Европейская Хартия местного самоуправления. Вступила в силу для Российской Федерации 1 сентября 1998 г.)



### Территории муниципальных образований (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, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации

*городской округ* - городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных настоящим Федеральным законом вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации

*городской округ с внутригородским делением* - городской округ, в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования

*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

*внутригородской район* - внутригородское муниципальное образование на части

**Границы муниципальных образований устанавливаются и изменяются в соответствии с определенными законом требованиями**

*Требования для поселений*

территория субъекта РФ разграничивается между поселениями

законы субъектов Российской Федерации должны содержать перечень населенных пунктов, входящих в состав территорий этих поселений

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

территория поселения не может входить в состав территории другого поселения

территория населенного пункта должна полностью входить в состав территории поселения

территория поселения должна полностью входить в состав территории муниципального района

территория поселения: исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационные земли, земли для развития поселения

### Границы сельских поселений

сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 чел., как правило, входит в состав сельского поселения

статусом сельского поселения с учетом плотности населения субъекта Российской Федерации и доступности территории поселения может наделяться сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек

границы сельского поселения, в состав которого входят 2 и более населенных пункта, устанавливаются с учетом пешеходной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав

в состав территории сельского поселения могут входить 1 сельский населенный пункт или поселок с численностью населения более 1000 человек (для территории с высокой плотностью 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 населения - менее 3000 человек каждый)

### **Границы муниципальных районов**

территория городского округа не входит в состав территории муниципального района

территории всех поселений, за исключением территорий городских округов, и межселенные территории входят в состав муниципальных районов

границы муниципального района устанавливаются с учетом транспортной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений, входящих в его состав

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

границы муниципального района устанавливаются с учетом необходимости создания условий для решения вопросов местного значения межпоселенческого характера, осуществления на всей территории муниципального района переданных отдельных государственных полномочий

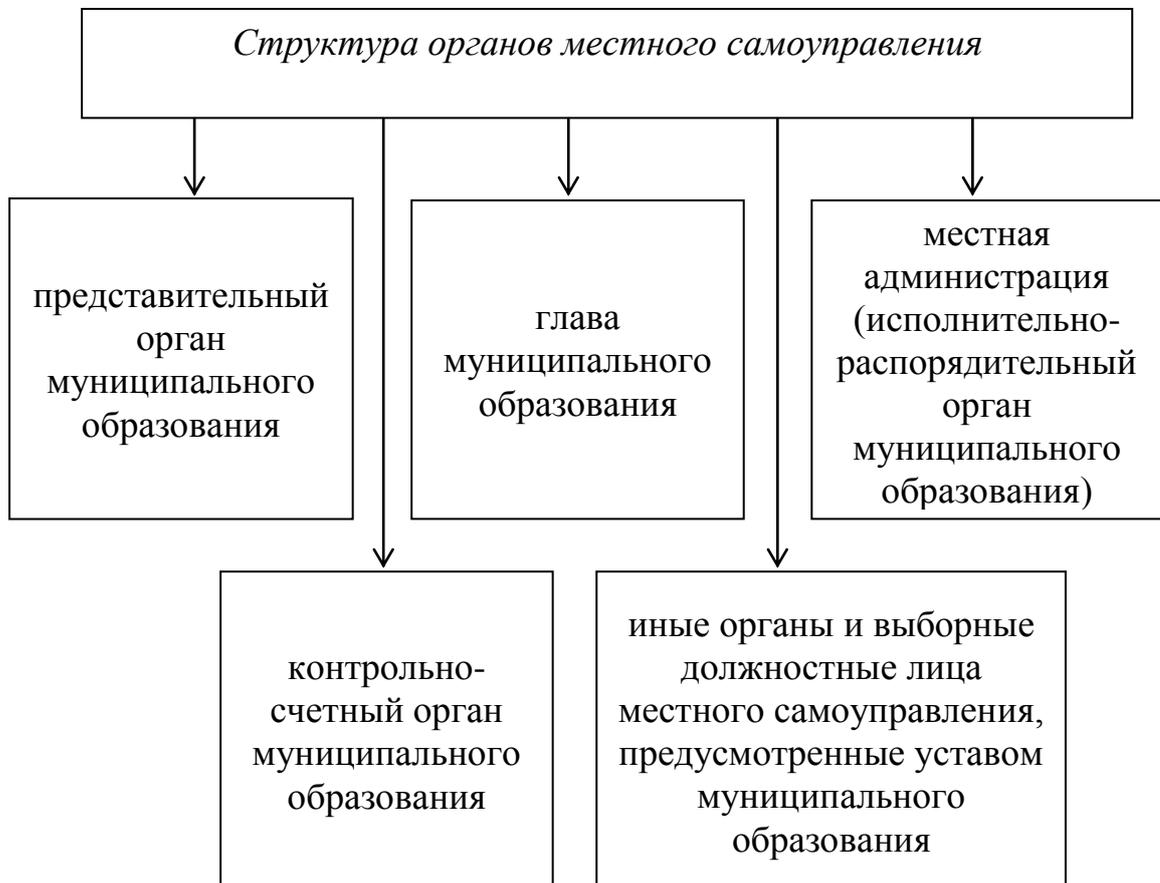
*ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО  
САМОУПРАВЛЕНИЯ*

**Правовая основа местного самоуправления**

- 1) Конституция Российской Федерации
- 2) международные договоры Российской Федерации
- 3) общепризнанные принципы и нормы международного права
- 4) федеральные конституционные законы
- 5) федеральные законы
- 6) указы и распоряжения Президента Российской Федерации
- 7) постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации
- 8) нормативные правовые акты иных федеральных органов исполнительной власти
- 9) конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации
- 10) уставы муниципальных образований
- 11) решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан

**Органы местного самоуправления и  
должностные лица местного самоуправления**

*Органы местного самоуправления* - избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения



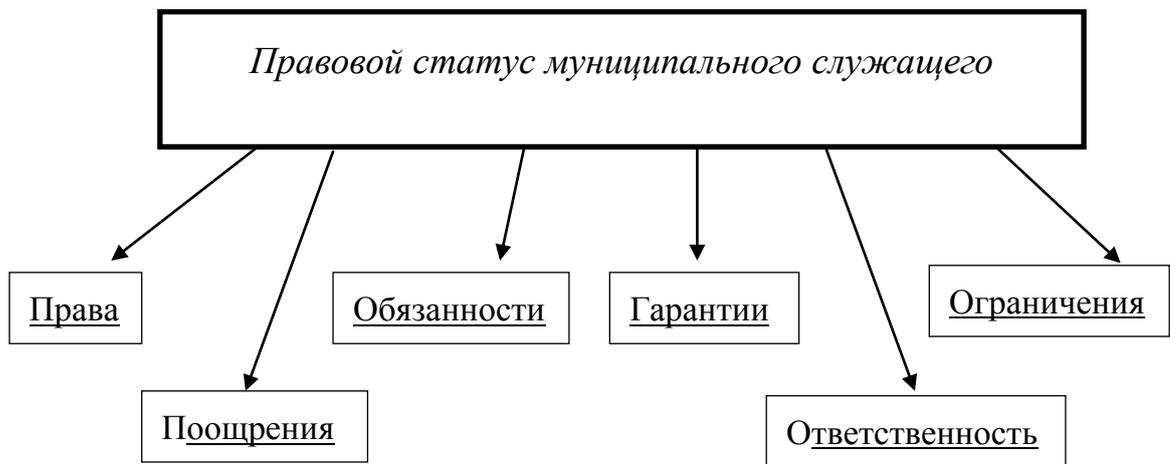
***Должностные лица местного самоуправления***

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

**Депутат** - член представительного органа поселения, муниципального района, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района или внутригородской территории города федерального значения

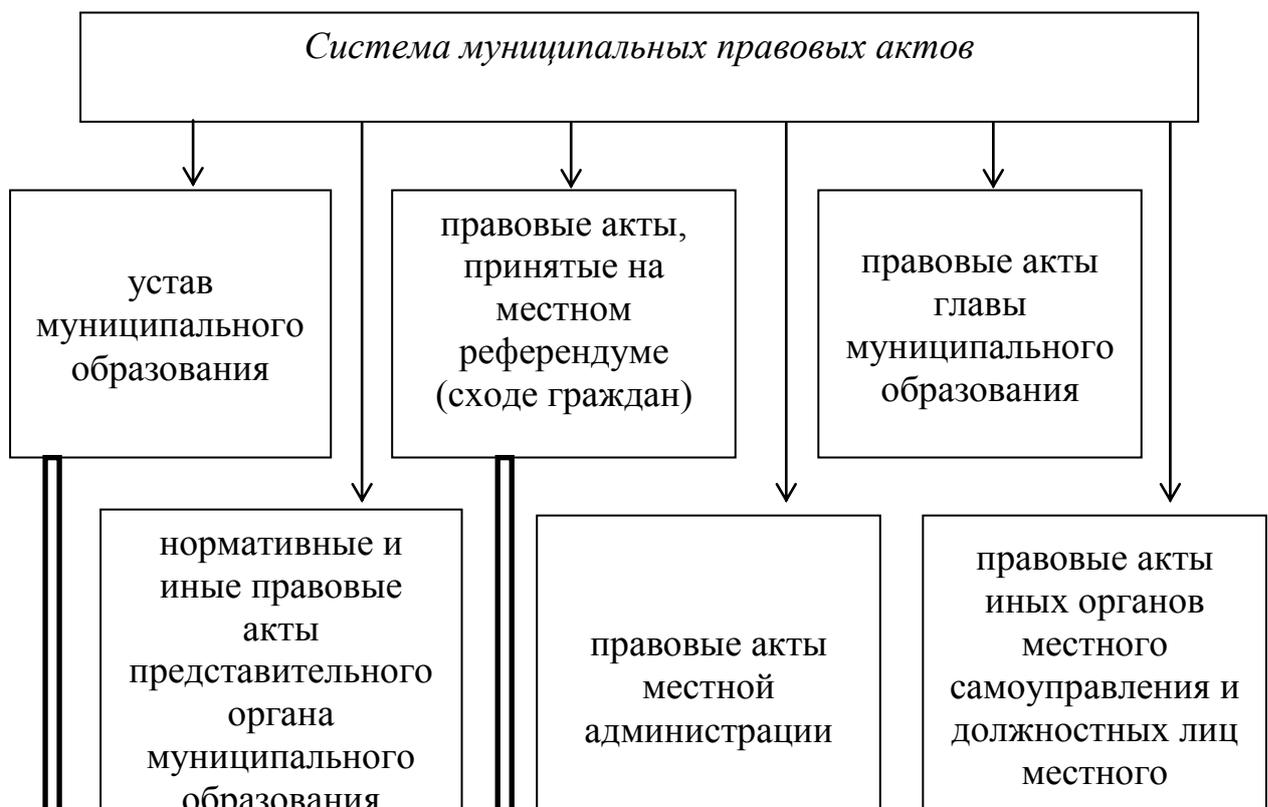
**Выборное должностное лицо местного самоуправления** - должностное лицо местного самоуправления, избираемое на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах, либо представительным органом муниципального образования из своего состава, либо представительным 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

**Лицо, замещающее муниципальную должность**, - депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления, член избирательной комиссии муниципального образования, действующей на постоянной основе и являющейся юридическим лицом, с правом решающего голоса. Должности председателя контрольно-счетного органа муниципального образования, заместителя председателя контрольно-счетного органа муниципального образования, аудитора контрольно-счетного органа муниципального образования могут быть отнесены к муниципальным должностям в соответствии с законом субъекта Российской Федерации



## Муниципальные правовые акты

**Муниципальный правовой акт** – это решение, принятое непосредственно населением муниципального образования по вопросам местного значения, либо решение, принятое органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления по вопросам местного значения, по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также по иным вопросам, отнесенным уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления и (или) должностных лиц местного самоуправления, документально оформленные, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила или имеющие индивидуальный характер.



**Уставом  
муниципального образования должны определяться:**

наименование муниципального образования

перечень вопросов местного значения

формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения, в том числе путем образования органов территориального общественного самоуправления

структура и порядок формирования органов местного самоуправления

наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления

виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов

срок полномочий представительного органа муниципального образования, депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, а также основания и порядок прекращения полномочий указанных органов и лиц

виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов, в том числе основания и процедура отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления

порядок внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования



**ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО  
САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Экономическую основу местного самоуправления составляют:

находящееся в  
муниципальной  
собственности  
имущество

средства местных  
бюджетов

имущественные  
права муниципальных  
образований

***В собственности муниципальных образований может  
находиться:***

имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения

имущество, необходимое для решения вопросов, право решения, которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами и которые не отнесены к вопросам местного значения

имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования

имущество, необходимое для решения вопросов, право решения, которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами и которые не отнесены к вопросам местного значения

имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения, а также имущество, предназначенное для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения

**Местный бюджет** - это совокупность доходов и расходов муниципальных образований, формируемых из закрепленных источников и используемых для достижения целей, выполнения задач и функций, а также реализации полномочий муниципального образования по предметам ведения местного самоуправления.

Бюджет муниципального района (районный бюджет) и свод бюджетов городских и сельских поселений, входящих в состав муниципального района (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами), образуют консолидированный бюджет муниципального района.

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

## Полномочия органов местного самоуправления

**Полномочия органов местного самоуправления** (предметы ведения) – это закрепленный федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами за органами и должностными лицами местного самоуправления комплекс прав и обязанностей, необходимых для решения вопросов местного значения на территории муниципального образования.

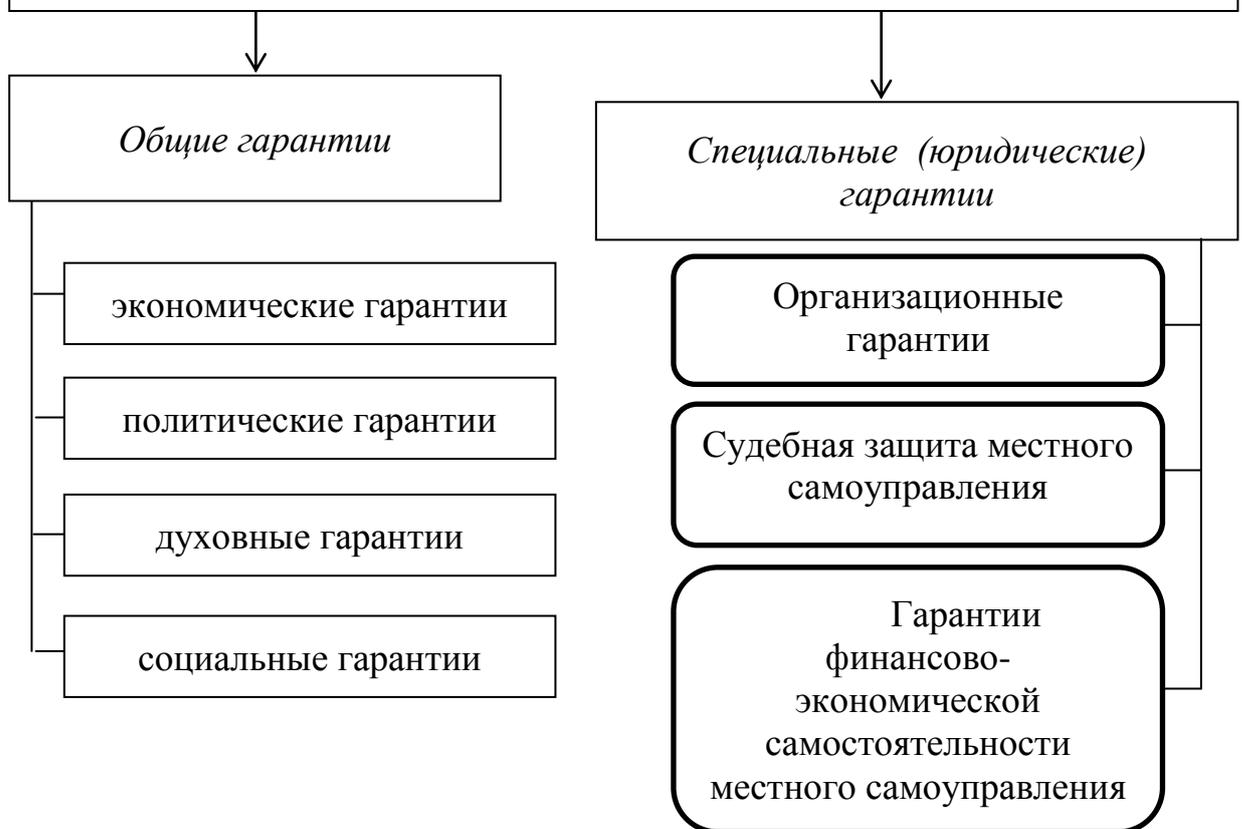
**По сферам общественных отношений полномочия местного самоуправления можно классифицировать следующим образом:**

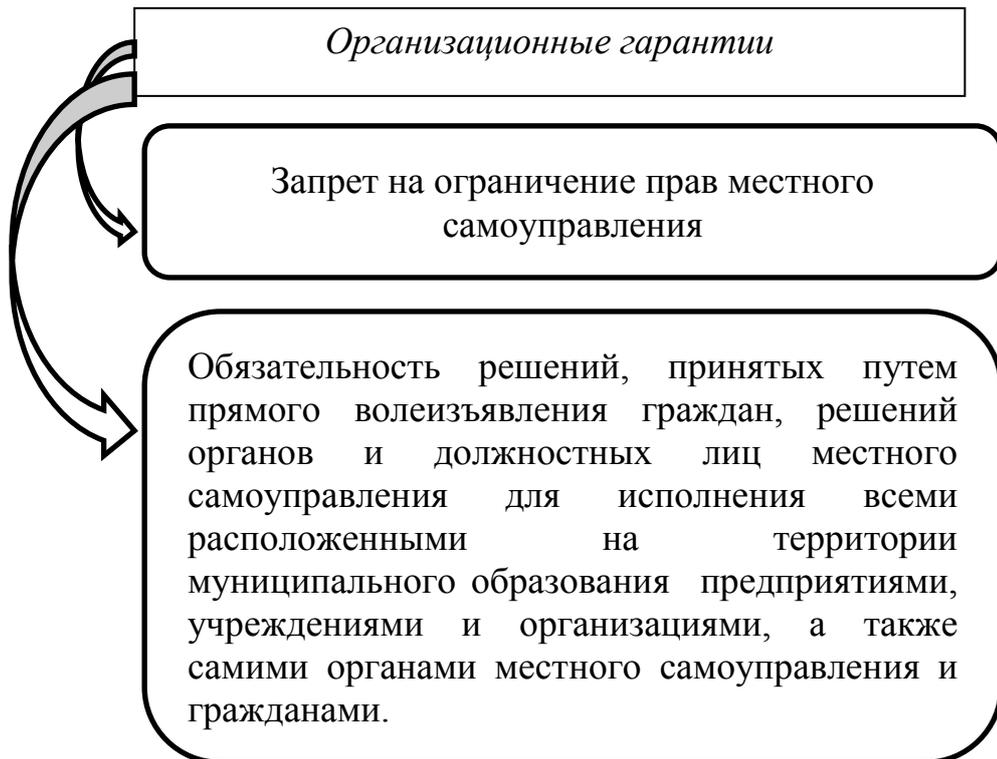


## Гарантии местного самоуправления

**Гарантии местного самоуправления** – система средств и институтов, обеспечивающих реальные возможности реализации гражданами их прав на местное самоуправление.

### *Система гарантий местного самоуправления*





*Гарантии финансово-экономической  
самостоятельности местного самоуправления*

органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью

органы МСУ вправе передавать муниципальное имущество во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, федеральным и региональным органам государственной власти, органам местного самоуправления, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами

органы местного самоуправления могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения

наличие муниципального бюджета является обязательным условием осуществления местного самоуправления

**Перечень  
районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей с  
ограниченными сроками завоза грузов (продукции)**

Все острова Северного Ледовитого океана и его морей, а также острова Берингова и Охотского морей

*Республика Алтай*

Кош-Агачский и Улаганский районы,  
села Большой Яломан,  
Бичикту-Боом, Каянча, Нижняя Талда,  
Талда, Теньга, Улита, Шибя, Инегень, Иодро,  
Иня, Кара-Кобы, Каярлык, Кулада, Купчегень,  
Малая Иня, Малый Яломан, Озерное, Ело и Боочи  
Онгудайского района; села Бийка, Дайбово,  
Каначак, Каяшкан, Курмач-Байгол, Кебезень,  
Озеро-Куреево, Ново-Троицкое, Суранаш, Шунарак,  
Чуйка и Яйлю, поселки Майский и Талон  
Турочакского района; села Верх-Ануй,  
Белый-Ануй, Владимиронка, Верх-Мута,  
Верх-Ябоган, Кайсын, Каракол, Келей, Козуль,  
Коргон, Кырлык, Мендур-Соккон, Озерное, Оро,  
Санаровка, Талица, Турата, Тюдрала, Усть-Кумир,  
Усть-Мута, Черный Ануй, Яконур и Ябоган  
Усть-Канского района; села Амур, Горбуново,  
Банное, Верх-Уймон, Катанда, Кастахта,  
Красноярка, Карагай, Курунда, Курдюм, Мульта,  
Нижний Уймон, Октябрьское, Полеводка, Сугаш,  
Талда, Теректа, Тюгурюк, Тихонькая, Тюнгур,  
Огневка, Березовка, Кайтанак, Мургала, Юстик,  
поселки Ак-Коба, Гагарка, Замульта, Кучерла,  
Маролводка и Саксабай Усть-Коксинского района;  
села Актел, Верх-Апшухта, Арбайта, Барагаш,  
Беш-Озек, Верх-Черга, Дъектиек, Ильинка, Камай,  
Каспа, Кукуя, Малая Черга, Мариинск, Могута,

Мухор-Черга, Улусчерга, Шаргайта Шебалинского района; села Большая Кузя, Каракочка, Красносельск, Кузя, Киска, Никольское, Салганда, Уймень, Ынырга Чойского района

*Республика Бурятия*

Баргузинский, Баунтовский (за исключением поселка Багдарин), Еравнинский (за исключением села Сосново-Озерское), Курумканский, Муйский (за исключением поселков Тоннельный, Северомуйск и Таксимо) и Окинский районы

*Республика Карелия*

Пудожский район, Калевальский национальный район, поселки Валаам Сортавальской городской администрации и Валдай Сегежской городской администрации

*Республика Коми*

Вуктыльский, Ижемский районы, Интинский район (за исключением города Инта); Печорский район (за исключением города Печора, поселков Изъяю, Каджером, Кожва, Сыня); Троицко-Печорский район (за исключением города Троицко-Печорск); Усинский и Усть-Цилемский районы

*Республика Тыва*

Каа-Хемский, Монгун-Тайгинский, Тандинский, Тес-Хемский, Тоджинский и Эрзинский районы, села Саглы, Ак-Чыраа, Торгалыг, Чаа-Суур Овюрского района; села Кунгуртуг, Черби, Кара-Хаак, Терлиг-Хая, Уш-Белдир Кызылского района; села Хонделен и Кызыл-Мажалык Барун-Хемчикского района, села Ишкин, Хор-Тайга, Бора-Тайга Сут-Хольского района; село Кара-Холь Бай-Тайгинского района; села Хут и Севи Пий-Хемского района

*Республика Саха*

все районы и населенные пункты, за исключением (Якутия) Алданского района и города Нерюнгри

*Красноярский край*

Богучанский, Енисейский, Кежемский, Мотыгинский, Северо-Енисейский и Туруханский районы; города Игарка и Норильск, Таймырский Долгано-Ненецкий и Эвенкийский муниципальные районы

*Приморский край*

Красноармейский и Тернейский районы

*Хабаровский край*

Амурский, Аяно-Майский, Верхнебуреинский (за исключением городов Чегдомын и Новый Ургал), Комсомольский (за исключением города Комсомольск-на-Амуре), Нанайский, Николаевский, Охотский, имени Полины Осипенко, Тугуро-Чумиканский и Ульчский районы

*Амурская область*

поселки Береговой, Бомнак, Горный, Кировский, Октябрьский, Снежнегорский, Хвойный, Ясный и село Нововысокое Зейского района; поселки Златоустовск, Коболдо, Мариинск, Огоджа, Ольгинск, Селемджинский, Стойба, Токур, Экимчан и село Ивановское Селемджинского района; села Усть-Нюкжа и Усть-Уркима Тындинского района; поселки Ивановский и Майский Мазановского района; село Ураловка Шимановского района; город Зея

*Архангельская область*

Верхнетоемский, Ленский, Лешуконский, Мезенский, Пинежский, Приморский и Шенкурский районы

*Иркутская область*

Катангский, Бодайбинский, Киренский и Мамско-Чуйский районы; поселки Боярск, Жемчугова, Марково, Омолой, Орлинга, Тарасово, Таюра и Турука Усть-Кутского района; поселки Карахун, Наратай, Озерный, Первомайский, Тынкобь, Хвойный и Южный Братского района; поселки Вершина Ханды, Верхнемартыново, Ермаки, Карам, Карнаухова, Коротково, Кутима и Поперечная Казачинско-Ленского района; поселки Вершина Тутуры, Тырка и Чиногда Качугского района; поселки Алыгджер, Верхняя Гутара и Нерха Нижнеудинского района, деревни Байша, Тухум и Нагатай местности Кырма Баяндаевского района

*Камчатский край*

все районы и населенные пункты

*Магаданская область*

все районы и населенные пункты

*Мурманская область*

Ловозерский и Терский районы (за исключением поселка Умба)

*Пермский край*

Чердынский и Красновишерский районы (за исключением городов Чердынь и Красновишерск), Гайнский, Косинский и Кочевский районы

*Сахалинская область*

Александровск-Сахалинский, Курильский, Ногликский, Охинский, Северо-Курильский и Южно-Курильский районы, города Александровск-Сахалинский и Оха

*Томская область*

Александровский, Бакчарский, Верхнекетский, Каргасокский, Колпашевский, Кривошеинский, Молчановский, Парабельский, Тегульдетский и Чаинский районы, города Кедровый и Стрежевой

*Тюменская область*

Уватский (за исключением города Уват);  
Тобольский и Вагайский районы

*Забайкальский край*

села Догопчан, Наминга, Неляты, Средний Калар и Чапо-Олого Каларского района; села Зеленое Озеро, Красный Яр, Тунгокочен, Ульдурга, Усть-Каренга и Юмурчен Тунгокоченского района; села Гуля, Заречное, Моклакан и Средняя Олекма Тунгиро-Олекминского района; села Большая Речка, Конкино, Менза, Семиозерье, Укыр и Шонуй Красночикоийского района; села Аргут, Большие Боты, Верхние Куларки, Горбица, Лужанки, Мангидай, Нижние Куларки, Старолончаково, Усть-Начин, Усть-Черная, Чалбучи, Шилкинский Завод и поселок Усть-Карск Сретенского района

*Ненецкий автономный округ*

все районы

*Ханты-Мансийский автономный округ*

все районы и населенные пункты, за исключением Советского, Сургутского и Нефтеюганского районов, городов Когалым, Лангепас, Мегион, Нефтеюганск, Нижневартовск, Нягань, Сургут, Пыть-Ях и Югорск

*Чукотский автономный округ*

все районы

*Ямало-Ненецкий автономный округ*

все районы и населенные пункты, за исключением

городов Лабытнанги, Муравленко, Новый Уренгой и Ноябрьск

*Еврейская автономная область*

Октябрьский район

### Библиографический список

- Алексеев С.С. Структура советского права: монография. М.: «Юридическая литература», 1975. 264 с.
- Безобразов В.П. Земские учреждения и самоуправления. М., 1974.
- Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. М.-Л., 1928. С. 218.
- Васильчиков А.И. О самоуправлении: Сравнительный анализ русских и иностранных земских и общественных учреждений. Спб., 1869-1871. Т. 1-3; Градовский А.Д. Системы местного самоуправления на Западе и в России : собр. соч. Спб., 1904. Т. 9; Велихов Л.А. Васильев В.И. О предмете муниципального права // Журнал Российского права. 2006. № 5. С. 23.
- Игнатенко Г.В. Публичное и частное в международном праве: факторы интеграции // Публичное и частное право: проблемы развития и взаимодействия, законодательного выражения и юридической практики. Екатеринбург, 1999. С. 23.
- Конституционное (государственное) право: справочник. М., 1995. С. 88.
- Конституционное право России: учебник / О.Е. Кутафин, Е.И. Козлова. М.: Юристъ, 2001.
- Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России: учебник. М.: Юристъ, 2005. 384 с.
- Комарова В.В. Демократия – конституционный императив // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 22. С. 2-5.
- Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2006. С. 12.
- Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997. С. 10.
- Муниципальное право: учебник / под ред. А.М. Никитина. М: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000. 439 с.
- Муниципальное право как отрасль Российского права : учебное пособие / С.Г. Соловьев, Е.И. Бычкова. Челябинск: Челябинский юридический институт МВД России, 2010. 141 с.
- Муниципальное право: учебное пособие / Н.А. Игнатюк, А.В. Павлушкин. М., 2007.
- Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2009.
- Муниципальное право Российской Федерации: учебник / под ред. Н.С. Бондаря. М., 2003. С. 23.
- Муниципальное право: конспект лекций / Е.С. Чаннов. М.: Изд-во Юрайт; Юрайт-Издат, 2011. 192 с.
- Муниципальное право Российской Федерации / Ю.А. Дмитриев, В.В. Комарова, В.В. Пылин; под общ. ред. Ю.А. Дмитриева. Ростов н/Д.: Феникс, 2007. 685 с.

Муниципальное право России: учебник / под ред. А.С. Прудникова, Е.Н. Хазова, Н.А. Антоновой. М.: Юнити-Дана, 2015. – 423 с.

Пешин Н.Л. Наука муниципального права // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 9.

Постовой Н.В. Муниципальное право России: Вопросы и ответы. М.: Юриспруденция, 2000. 128 с.

Теория государства и права: учебник / под ред. С.С. Алексеева. М.: Норма, 2005.

Толстой Ю.К. Теория права. М., 1998. С. 136.

Уваров А. А. Правовые возможности социальной интеграции населения муниципальных образований // Государственная власть и местное самоуправление. 2003. № 5. С. 35.

Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. М.: Проспект, 2013.

Фадеев В.И. Муниципальное право России. М., 1994. С. 57.

Чеботарев Г.Н. Муниципальное право России: учебник. М.: Юристъ, 2007. 384 с.

Чеботарев Г.Н., Черепанов М.А., Шишкин А.А. Муниципальное право Российской Федерации: учебно-методический комплекс / Г.Н. Чеботарев, М.А. Черепанов, А.А. Шишкин. - Тюмень, 2001.

Шугрина Е.С. Муниципальное право. М., 1999. С. 25.

Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. 672 с.

### Электронный ресурс

Устав города Оренбурга. URL: <http://mo-orenburg.orb.ru>.

Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 15. Ст. 1695.

<sup>1</sup> Основы государства и права: учебное пособие / под ред. О.Е. Кутафина. М.: Юристъ, 2000. 416 с.

<sup>1</sup> Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2009.

<sup>1</sup> Гришаева Ю.И. Информационная открытость как принцип организации и деятельности местного самоуправления в России // Вестник Челябинского государственного университета. 2007. № 12 (90). С. 43-49.

<sup>1</sup> Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2009.

<sup>1</sup> Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации: Учеб. М., 1997. С. 90.

<sup>1</sup> Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2009.

<sup>1</sup> Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Спб., 1913. С. 50-51.

<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. М.; Л., 1928. С. 110.

<sup>1</sup> Чичерин Б. Курс государственной науки. М., 1894. С. 117.

<sup>1</sup> Лазаревский Н.И. Самоуправление. Мелкая земская единица. СПб., 1903. С. 7.

<sup>1</sup> Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. М.-Л., 1928. С. 236.

- <sup>1</sup> Ясюнас В.Л. Основы местного самоуправления. М., 1998. С. 5.
- <sup>1</sup> Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. М., 1996. С. 13-14.
- <sup>1</sup> Постовой Н.В. Муниципальное право России. М., 2000. С. 13.
- <sup>1</sup> Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право. М., 1997. С. 44.
- <sup>1</sup> См: Аксаков К.С. Полное собрание сочинений. М., 1889. Т. 1. С. 51-52, 84; Лазаревский Н.И. Самоуправление. Мелкая земская единица. СПб. 1903. С. 7.
- <sup>1</sup> Ясюнас В.А. Становление и развитие местного самоуправления в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 28.
- <sup>1</sup> Коркунов Н.М. Русское государственное право. СПб., 1909. Т. 2. С. 489.
- <sup>1</sup> Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. М., 1996. С. 13-14.
- <sup>1</sup> Гильченко Л.В. Из истории становления местного самоуправления в России. М., 1996. С. 67.
- <sup>1</sup> Васильчиков А.И. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. СПб., 1872. С. 147.
- <sup>1</sup> Реформы местного самоуправления в странах Западной Европы. М., 1996. С. 65
- <sup>1</sup> Лазаревский Н.И. Самоуправление. Мелкая земская единица. СПб., 1903. С. 9.
- <sup>1</sup> Коркунов Н.М. Русское государственное право. СПб., 1909. Т. 2. С. 496.
- <sup>1</sup> Коркунов Н.М. Русское государственное право. СПб., 1909. Т. 2. С. 499.
- <sup>1</sup> Там же.
- <sup>1</sup> Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право. М., 1997. С. 45.
- <sup>1</sup> Лазаревский Н.И. Самоуправление. Мелкая земская единица. СПб., 1903. С.12.
- <sup>1</sup> Коркунов Н.М. Русское государственное право. СПб., 1909. Т. 2. С. 503.
- <sup>1</sup> Пылин В.В. Проблемы теории и практики народовластия в процессе становления местного самоуправления в России : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1999. С. 18.
- <sup>1</sup> Местное и центральное управление. Сравнительный обзор учреждений Англии, Франции, Пруссии и Соединенных Штатов. СПб., 1910.
- <sup>1</sup> Михайлов Г.С. Местное советское управление. М., 1927. С. 14.
- <sup>1</sup> Лазаревский Н.И. Самоуправление. Мелкая земская единица : сборник статей. СПб., 1903. С. 17-18.
- <sup>1</sup> Безобразов В.П. Государство и общество. Управление и самоуправление и судебная власть. СПб., 1882. С. 9.
- <sup>1</sup> Сиддиков Р.Р. Местные органы власти и местного самоуправления (теоретические и организационно-правовые проблемы) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1993. С. 16.
- <sup>1</sup> Штейн Л. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии. СПб., 1874. С. 89.
- <sup>1</sup> Штейн. Л. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии. СПб., 1874. С. 98.
- <sup>1</sup> Там же. С. 116.
- <sup>1</sup> Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. М., 1996. С. 13-14.
- <sup>1</sup> Местное и центральное управление. Сравнительный обзор учреждений Англии, Франции, Пруссии и Соединенных Штатов. СПб., 1910. С. 43.
- <sup>1</sup> Михайлов Г.С. Местное советское самоуправление. М., 1927. С. 14.
- <sup>1</sup> Тимофеев Н.С. Коммунальное право ФРГ. М., 1982. С. 78.
- <sup>1</sup> Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 1908. С. 124.
- <sup>1</sup> Там же.
- <sup>1</sup> Лазаревский Н.И. Самоуправление. Мелкая земская единица : сборник статей. СПб., 1903. С. 17-18.
- <sup>1</sup> Коркунов Н.М. Русское государственное право. СПб., 1909. Т. 2. С. 503.
- <sup>1</sup> Коркунов Н.М. Русское государственное право. СПб., 1909. Т. 2. С. 556.
- <sup>1</sup> Сиддиков Р. Р. Местные органы власти и местного самоуправления (теоретические и организационно-правовые проблемы) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1993. С. 21.
- <sup>1</sup> Пешин Н.Л. Муниципальное право: схемы и комментарии. М., 2002. С. 75.

- <sup>1</sup> Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление в современной России. Ростов-на-Дону. 2001. С. 13.
- <sup>1</sup> Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством. М., 1998. С. 13.
- <sup>1</sup> Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Спб., 1913. С. 50-51.
- <sup>1</sup> Постовой Н.В. Сущность местного самоуправления. Государственное и общественное в местном самоуправлении // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, перспективы. М., 1999. С. 87.
- <sup>1</sup> Шугрина Е.С. Муниципальное право. М., 1999. С. 11.
- <sup>1</sup> Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством. М., 1998. С. 13.
- <sup>1</sup> Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление в современной России. Ростов-на-Дону, 2001. С. 21.
- <sup>1</sup> Тимофеев Н.С. Местное самоуправление в системе государственных и общественных отношений. История и современность. Опыт России. М., 2005.
- <sup>1</sup> Пуздрач Ю. В. Местное самоуправление: сущность, критерии, условия развития (государственно-правовой аспект анализа) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1994. С. 24.
- <sup>1</sup> Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством. М., 1998. С. 13.
- <sup>1</sup> Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление в современной России. Ростов-на-Дону, 2001. С. 21.
- <sup>1</sup> Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М.: «Статут», 2007.
- <sup>1</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 19 апреля 2002 г. // Российская газета. 19 апреля 2002. № 71.
- <sup>1</sup> Постовой Н.В. Местное самоуправление: история, теория, практика. М., 1995. С. 8 - 9.
- <sup>1</sup> Муниципальное право: учебное пособие / Н.А. Игнатюк, А.В. Павлушкин М.: Юстицинформ, 2007.
- <sup>1</sup> Ключевский В.О. Краткое пособие по русской истории. М.: Прогресс-Пангея., 1992. С. 67.
- <sup>1</sup> Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России: учебник. М.: Юристъ, 2005. 384 с.
- <sup>1</sup> Пресняков А.Е. Княжое право в Древней Руси. Лекции по русской истории. Киевская Русь. М., 1993. С. 394-401.
- <sup>1</sup> Ключевский В.О. Сочинения: В 9 т. Т. 2. Курс русской истории. Ч. 2. М., 1987. С. 51-69.
- <sup>1</sup> Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России: учебник. М.: Юристъ, 2005. 384 с.
- <sup>1</sup> Муниципальное право России: учебное пособие / Ю.Н. Мильшин, С.Е. Чаннов «Дашков и К», 2006.
- <sup>1</sup> Лаптева Л.Е. Земские учреждения в России. М., 1993. С. 22.
- <sup>1</sup> Муниципальное право России: учебное пособие / Ю.Н. Мильшин, С.Е. Чаннов «Дашков и К», 2006; Беляев И.Д. Лекции по истории русского законодательства. М., 1879. С. 629.
- <sup>1</sup> Коваленко Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. СПб: СПбГУЭФ, 2008, 296 с.
- <sup>1</sup> Коваленко Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. СПб: СПбГУЭФ, 2008, 296 с.
- <sup>1</sup> Основные законы (XI–XXI века): тысячелетие российского законодательства (памятники русского права с комментариями специалистов). URL: <http://iam.duma.gov.ru>.
- <sup>1</sup> Коваленко Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. СПб: СПбГУЭФ, 2008, 296 с.

- <sup>1</sup> Коваленко Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. СПб: СПбГУЭФ, 2008, 296 с.
- <sup>1</sup> Коваленко Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. СПб: СПбГУЭФ, 2008, 296 с.
- <sup>1</sup> Коваленко Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. СПб: СПбГУЭФ, 2008, 296 с.
- <sup>1</sup> Батычко В.Т. Муниципальное право: конспект лекций. Таганрог: ТТИ ЮФУ, 2010.
- <sup>1</sup> Муниципальное право: учебное пособие / Н.А. Игнатюк, А.В. Павлушкин М.: Юстицинформ, 2007; Батычко В.Т. Муниципальное право: конспект лекций. Таганрог: ТТИ ЮФУ, 2010.
- <sup>1</sup> Муниципальное право: учебное пособие / Н.А. Игнатюк, А.В. Павлушкин М.: Юстицинформ, 2007.
- <sup>1</sup> Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2009.
- <sup>1</sup> Фадеев В.И. Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования // *Lex russica*. 2014. № 4. С. 396-412.
- <sup>1</sup> Муниципальное право России: учебное пособие / под ред. С.Г. Чаннова. М., 2005. С. 15 – 27; Холодов В.А. История становления местного самоуправления в России // КонсультантПлюс.
- <sup>1</sup> Фадеев В.И. Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования // *Lex russica*. 2014. № 4. С. 396-412.
- <sup>1</sup> Игнатюк Н.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право: учебное пособие. М., 2007. С. 34-40; Холодов В.А. История становления местного самоуправления в России // КонсультантПлюс.
- <sup>1</sup> Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2009.
- <sup>1</sup> Там же.
- <sup>1</sup> Незнамова Г.А. Местное самоуправление: прошлое, настоящее, будущее. М., 2009. С. 47.
- <sup>1</sup> Система местного управления: учебник для вузов / под ред. В.Б. Зотова. - СПб.: Питер, 2006. - 512 с.
- <sup>1</sup> Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2009.
- <sup>1</sup> Система местного управления: учебник для вузов / под ред. В.Б. Зотова. - СПб.: Питер, 2006. - 512 с.
- <sup>1</sup> Система местного управления: учебник для вузов / под ред. В.Б. Зотова. - СПб.: Питер, 2006. - 512 с.
- <sup>1</sup> Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2009.
- <sup>1</sup> Холодов В.А. История становления местного самоуправления в России // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2013. № 4. С. 30 - 34.
- <sup>1</sup> Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.
- <sup>1</sup> Наумов С.Ю., Подсумкова А.А. Основы организации местного управления: учебное пособие. М., 2009. С. 47.
- <sup>1</sup> Муниципальное право: учебное пособие / Н.А. Игнатюк, А.В. Павлушкин М.: Юстицинформ, 2007.
- <sup>1</sup> Савельева И.Г. Современный этап развития местного самоуправления в России с учетом мирового и отечественного исторического опыта: автореф. ... дис. ... доктор историч. наук. М., 2002.
- <sup>1</sup> Исторические аспекты возникновения и развития местного самоуправления. URL: <http://www.webarhimed.ru>.
- <sup>1</sup> Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2009.
- <sup>1</sup> Муниципальное право России: учебное пособие / Ю.Н. Мильшин, С.Е. Чаннов «Дашков и К», 2006.
- <sup>1</sup> Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников

Содружества Независимых Государств. 1995. № 6. С. 85-89.

<sup>1</sup> Дьяченко А.М. Проблемы реформирования местного самоуправления на современном этапе // Аналитический Вестник Совета Федерации Федерального Собрания РФ. № 25 (411). 2010.

<sup>1</sup> Шугрина Е.С. Новый этап реформирования местного самоуправления: будут ли обращения в Конституционный Суд? // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 1. С. 25 - 31.

<sup>1</sup> Чиркин В.Е. Конституционные проблемы власти народа // Государство и право. 2004. № 9. С. 6.

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>1</sup> Глазунова Н.И. Система государственного и муниципального управления: учебник. М.: ТК Велби, изд-во «Проспект», 2006. С. 518-523.

<sup>1</sup> Уваров А.А. Местное самоуправление и гражданское общество // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 15. С. 23.

<sup>1</sup> Уваров А.А. Местное самоуправление и гражданское общество. С. 24.

<sup>1</sup> Муниципальное право: учебник для вузов / под ред. Н.А. Игнатюк. М., 2005. С. 78.

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 17.06.2002. № 24. Ст. 2253.

<sup>1</sup> Вечерний Оренбург. № 21. 2006. 24 мая.

<sup>1</sup> Бычкова Е.И. Реализация правотворческой инициативы граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления: дис. .. канд. ... юрид. наук. Челябинск, 2011.

<sup>1</sup> Вечерний Оренбург. № 24. 2009. 17 июня.

<sup>1</sup> Комарова, В.В. Механизм непосредственной демократии в современной России / В.В. Комарова. М.: Формула права, 2006.

<sup>1</sup> Нудненко Л.А. Непосредственная демократия и местное самоуправление в России. Барнаул, 2000.

<sup>1</sup> Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2009.

<sup>1</sup> Закон Красноярского края от 20 июня 2006 года № 19-4805 «О наименованиях представительных органов муниципальных образований, глав муниципальных образований и местных администраций в Красноярском крае» // КонсультантПлюс.

<sup>1</sup> Юридическая энциклопедия. М. 1998. С.378.

<sup>1</sup> Решение Челябинской городской Думы от 20.01.2015 г. «Об утверждении Регламента Челябинской городской Думы» // <http://www.chelduma.ru>.

<sup>1</sup> Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2009.

<sup>1</sup> Определение Верховного Суда РФ от 14 июня 2006 г. № 1-Г06-15.

<sup>1</sup> Определение ВС РФ от 21.01.2009. № 55-Г08-11.

<sup>1</sup> Определение ВС РФ от 25.01.2008. № 5-В07-173.

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2001. № 52. Ст. 4921.

<sup>1</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 15.11.2001 №227-О.

<sup>1</sup> Устав города Оренбурга // URL: <http://www.orenburg.ru/official/charter/chapter>.

<sup>1</sup> Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» / под ред. А.А. Ялбулганова // КонсультантПлюс.

<sup>1</sup> Там же.

<sup>1</sup> Определение Конституционного Суда Республики Коми от 24.10.2006 «О прекращении производства по делу о проверке конституционности статьи 2 Закона Республики Коми от 26 декабря 2005 года №151-РЗ // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республик Коми. 2007. №2. Ст. 4722.

<sup>1</sup> Постовой Н.В. Муниципальное право России. М., 2000. С.240.

- <sup>1</sup> Москалев А.В. Муниципальная служба: понятие, признаки, принципы // Вестник Пермского Университета. Юридические науки. 2012. № 2. С. 64-70.
- <sup>1</sup> Алешкова Н.П. Конституционно-правовые основы муниципального правотворчества в Российской Федерации: монография, 2012 // КонсультантПлюс.
- <sup>1</sup> Теория государства и права: учебник / под ред. С.С. Алексеева. М.: Норма, 2005.
- <sup>1</sup> Джагарян А.А. Муниципальное правотворчество: природа, специфика, эффективность // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2011. № 2. С. 6-9.
- <sup>1</sup> Алешкова Н.П. Конституционно-правовые основы муниципального правотворчества в Российской Федерации: монография, 2012 // КонсультантПлюс.
- <sup>1</sup> Антонова Н.А. Место и роль нормативных правовых актов органов местного самоуправления в системе правового регулирования муниципальных отношений // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 4. С. 19-22.
- <sup>1</sup> Бычкова Е.И. К вопросу о повышении уровня активности граждан при реализации правотворческой инициативы // Российская юстиция. 2013. № 6. С. 14-16.
- <sup>1</sup> Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России: учебник. М.: Юристъ, 2005. 384с.
- <sup>1</sup> Рекомендации по порядку и процедуре принятия устава муниципального образования и муниципального правового акта о внесении изменений в устав // URL: <http://to52.minjust.ru>.
- <sup>1</sup> Теория государства и права: учебник / под ред. С.С. Алексеева. М.: Норма, 2005.
- <sup>1</sup> Мелехин А.В. Теория государства и права: учебник. М., 2007.
- <sup>1</sup> Дырда С.Г. Нормотворчество муниципальных образований // Российская юстиция. 2013. № 3. С. 21-23.
- <sup>1</sup> Тюхтенов А.С. Экономическая (материальная) основа местного самоуправления в Российской Федерации: теоретико-правовой аспект: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 155.
- <sup>1</sup> Климанова А.Ю. Проблемы определения правового содержания понятия «экономическая основа местного самоуправления» // Административное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 57; Кеня И.А. Экономическая основа местного самоуправления: понятие и особенности правового регулирования // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2014. № 3. С. 20-23.
- <sup>1</sup> URL: <http://www.kamchatka.gov.ru>.
- <sup>1</sup> Соловьев, С.Г. Муниципальное право России: учебник. М.: Инфра-М, 2013. 312 с
- <sup>1</sup> Соловьев С.Г. Муниципальное право России: учебник. М.: Инфра-М, 2013. 312 с.
- <sup>1</sup> Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2009.
- <sup>1</sup> Матвиенко С.В. Конституционно-правовые основы местных бюджетов // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 4. С. 67-69.
- <sup>1</sup> Соловьев С.Г. Муниципальное право России: учебник. М.: Инфра-М, 2013. 312 с.
- <sup>1</sup> Романовская О.В. Совет муниципальных образований - юридическое лицо публичного права // Российская юстиция. 2014. № 8. С. 5 - 9.
- <sup>1</sup> Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2009.
- <sup>1</sup> Соловьев С.Г. К вопросу о составе муниципального правонарушения // Муниципальное право. № 1 (45). 2009.
- <sup>1</sup> Постовой Н.В. Муниципальное право России. М., 2000. С. 299.
- <sup>1</sup> Соловьев С.Г. Муниципальное право России: учебник. М.: Инфра-М, 2013. 312 с.
- <sup>1</sup> Проблемы конституционно-правовой ответственности (по материалам конференции на юридическом факультете) // Вестник МГУ. Серия 11. Право. 2001. № 3.
- <sup>1</sup> Муниципальное право России: учебник. СПб.: Издательский Дом С.-Петербур. гос. ун-та, Издательство юридического факультета С.-Петербур. гос. ун-та, 2005. 224 с.
- <sup>1</sup> Муниципальное право России: учебник. СПб.: Издательский Дом С.-Петербур. гос. ун-та, Издательство юридического факультета С.-Петербур. гос. ун-та, 2005. 224 с.

- <sup>1</sup> Шугрина Е.С. Ответственность главы муниципального образования и местной администрации // Муниципальная служба. № 2 (62). 2013.
- <sup>1</sup> Шугрина Е.С. Ответственность главы муниципального образования и местной администрации // Муниципальная служба. № 2 (62). 2013.
- <sup>1</sup> Шугрина Е.С. Ответственность главы муниципального образования и местной администрации // Муниципальная служба. № 2 (62). 2013.
- <sup>1</sup> Чугунова Е.Н. Спорные аспекты института удаления главы муниципального образования в отставку // Проблемы права. № 5 (36). 2012.
- <sup>1</sup> Шугрина Е.С. Особенности организации местного самоуправления на отдельных территориях // Муниципальное право. 2012. № 4. С. 7 - 14.
- <sup>1</sup> Закон РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ от 20 августа 1992 г. № 33. Ст. 1915.
- <sup>1</sup> Федеральный закон от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» // Российская газета. 1999. 14 апреля.
- <sup>1</sup> Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» // Российская газета от 4 мая 1993 г. № 84.
- <sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 23 мая 2000 г. № 402 «Об утверждении перечня районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей с ограниченными сроками завоза грузов (продукции)» // Российская газета. 2000. 31 мая.
- <sup>1</sup> Шугрина Е.С. Особенности организации местного самоуправления на отдельных территориях // Муниципальное право. 2012. № 4. С. 7 - 14.
- <sup>1</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 04.12.2014 «Послание Президента РФ Федеральному Собранию» // Российская газета. 2014. 5 декабря.
- <sup>1</sup> Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 31 декабря.
- <sup>1</sup> Муниципальное право Российской Федерации: Учебник для вузов / Под ред. Н.С. Бондаря. М.: Юрайт, 2013. С. 612.; Джагарян Н.В. Национальные и наднациональные гарантии прав местного самоуправления: проблемы сбалансированной реализации // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 5. С. 26 - 30.
- <sup>1</sup> Джагарян Н.В. Национальные и наднациональные гарантии прав местного самоуправления: проблемы сбалансированной реализации // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 5. С. 26 - 30.
- <sup>1</sup> Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. – М.: Юристъ, 1997. – 428 с.
- <sup>1</sup> Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. – М.: Юристъ, 1997. – 428 с.
- <sup>1</sup> Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. – М.: Юристъ, 1997. – 428 с.
- <sup>1</sup> Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М.: НОРМА, 2008. 592 с.
- <sup>1</sup> Защита прав местного самоуправления судами общей юрисдикции / Под ред. В.М. Жуйкова. М., 2003. Т. 2. С. 5, 6; Шугрина Е.С. Судебная защита местного самоуправления. М.: Норма, Инфра-М, 2010. 336 с.
- <sup>1</sup> Усманова Р.М. население как субъект местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 5. С. 30 – 35; Шугрина Е.С. Судебная защита местного самоуправления. М.: Норма, Инфра-М, 2010. 336 с.

<sup>1</sup> Гражданские права человека: современные проблемы теории и практики / Под ред. Ф.М. Рудинского. М., 2006. С. 382, 383; Шугрина Е.С. Судебная защита местного самоуправления. М.: Норма, Инфра-М, 2010. 336 с.

<sup>1</sup> Банников Г.Н. Проблемы реализации права граждан на судебную защиту в Российской Федерации (общетеоретический аспект): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 17 - 19.