

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»
ВОЛГОГРАДСКИЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ

М. В. Коростелева, А. А. Савченко

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебное пособие

Волгоград 2018

УДК 342.553(075.8)
ББК 67.400.7я73
К 68

Рецензенты:

кандидат юридических наук, доцент **А. П. Алексеев**,
ВГКОУ ВО «Волгоградская академия МВД России»;

кандидат юридических наук, доцент **Н. А. Рубченко**,
ФГБОУ ВО Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС

Коростелева Марина Владимировна (главы 1, 2, 3, 6, 7)

Савченко Александр Александрович (главы 4, 5, 8, 9)

Коростелева М. В., Савченко А. А.

К 68 Муниципальное право Российской Федерации: учебное пособие /
М. В. Коростелева, А. А. Савченко; Волгоградский институт управления –
филиал РАНХиГС. – Волгоград: Изд-во Волгоградского института управ-
ления – филиала РАНХиГС, 2018. – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM). – Си-
стем. требования: IBM PC с процессором 486; ОЗУ 64 Мб; CD-ROM дис-
ковод; Adobe Reader 6.0. – Загл. с экрана.

В предлагаемом учебном пособии с позиций современного состояния науки муниципального права раскрывается содержание основных институтов муниципального права, рассматриваются актуальные вопросы теории и практики местного самоуправления в России. Учебное пособие основано на действующих нормативных правовых актах федерального, регионального и муниципального уровней, а также на материалах правоприменительной практики. Предназначено для студентов, магистрантов, лиц, замещающих муниципальные должности, государственных и муниципальных служащих, а также для всех, кто интересуется правовыми основами местного самоуправления, становлением и развитием муниципального права.

ISBN 978-5-7786-0723-1

© Коростелева М. В., Савченко А. А., 2018
© Волгоградский институт управления –
филиал РАНХиГС, 2018

Содержание

Глава 1. ПОНЯТИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА	5
Глава 2. ПОНЯТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ. ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	25
Глава 3. ПРАВОВАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ. МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ	39
Глава 4. ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	66
4.1. Понятие и признаки территориальных основ местного самоуправления	66
4.2. Муниципальное образование: понятие, признаки и виды.....	67
4.3. Установление границ муниципальных образований, требования к границам	73
4.4. Изменение границ муниципальных образований, преобразование муниципаль- ных образований. Упразднение поселений	75
4.5. Соотношение административно-территориального и муниципально- территориального устройства.....	78
Глава 5. ВОПРОСЫ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО ИХ РЕШЕНИЮ	80
5.1. Компетенция местного самоуправления: понятие и структурные элементы .	80
5.2. Вопросы местного значения и права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения.....	81
5.3. Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения	85
5.4. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.....	87
Глава 6. ФОРМЫ НЕПОСРЕДСТВЕННОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НАСЕЛЕНИЕМ И УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	91
6.1. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления.....	93
6.2. Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.....	115
Глава 7. ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ДОЛЖНОСТНЫЕ ЛИЦА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	139
7.1. Общая характеристика органов и должностных лиц местного самоуправления.....	139
7.2. Представительный орган муниципального образования	143
7.3. Глава муниципального образования.....	156
7.4. Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования)	166
7.5. Контрольно-счетный орган муниципального образования.....	171
7.6. Избирательная комиссия муниципального образования.....	174

Глава 8. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	177
8.1. Понятие и содержание экономических основ местного самоуправления	177
8.2. Муниципальное имущество.....	180
8.3. Местный бюджет	183
8.3.1. Местный бюджет: понятие, принципы, структура, правовое регулирование	183
8.3.2. Доходы местных бюджетов	185
8.3.3. Расходы местных бюджетов.....	187
8.3.4. Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований	189
8.4. Бюджетный процесс	190
Глава 9. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, КОНТРОЛЬ И НАДЗОР ЗА ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ	195
9.1. Понятие и виды юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления	195
9.2. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением.....	199
9.3. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством	201
9.4. Контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления	209
Словарь терминов по муниципальному праву	215

Глава 1. ПОНЯТИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

«Возрождение» института местного самоуправления, существовавшего в нашем государстве до октября 1917 года, но затем ликвидированного советской властью, становление законодательства о нем, послужили основой для возникновения и развития новой отрасли права – муниципального права.

Хотя понятие муниципального права как отрасли права, регулирующей общественные отношения, связанные с местным самоуправлением, используется в официальных документах и в научной литературе в течение достаточно длительного времени, оно продолжает вызывать дискуссии, касающиеся его сущности и места в системе других отраслей.

В юридической науке на сегодняшний день можно выделить две позиции по вопросу самостоятельности муниципального права. Сторонники одной из них не рассматривают муниципальное право в качестве самостоятельной отрасли¹. При этом В. А. Баранчиков определяет его как комплексную отрасль законодательства, включающую в себя нормы и институты различных отраслей публичного и частного права²; М. В. Баглай характеризует муниципальное право как институт конституционного права, подчеркивая, что Конституция Российской Федерации содержит отдельную главу, в которой приводятся нормы, регулирующие основы местного самоуправления³; А. А. Сергеев обосновывает вывод о том, что муниципальное право сегодня следует рассматривать в каче-

¹ См.: Баранчиков В. А. Муниципальное право. М. 2000. С. 75-76; Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. М. 1998. С. 137; Четвериков В. С. Муниципальное право. М. 1999. С. 50; Стариков Ю. Н. Административное право: сущность. Проблемы реформы и новая система // Правоведение. 2000. № 5. С. 21.

² См.: Баранчиков В. А. Правовые проблемы становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации: автореферат дис. ... доктора юридических наук: 12.00.02 / Московская государственная юридическая академия. М., 2005. С. 14-15.

³ См.: Баглай М. В. Указ. соч.

стве крупной подотрасли конституционного права Российской Федерации⁴; Ю. Н. Стариков относит муниципальное право к особенной части административного права наряду с социальным, строительным, служебным, образовательным правом⁵.

Сторонники другого подхода к разрешению вопроса о самостоятельности муниципального права придерживаются теории, предусматривающей его независимость и признание в качестве самостоятельной правовой отрасли в системе национального права⁶. По их мнению, его отраслевой характер обусловлен тем, что муниципальное право обладает присущим только ему предметом и методом регулирования, особой функциональной (целевой) специализацией, собственной системой источников. Они отмечают, что «в настоящее время, с учетом значительного объема накопленного муниципального нормативного материала, правоприменительной практики по муниципальным вопросам и судебным спорам, а также в связи с наличием собственного предмета и методов муниципально-правового регулирования есть все основания для признания муниципального права в качестве самостоятельной отрасли современного российского права»⁷.

В рамках национальной правовой системы муниципальное право как отрасль заметно отличается от других отраслей, поскольку оно призвано регулировать практически весь комплекс публично-правовых отношений на местном уровне власти, за исключением отношений уголовно-правового характера. Кроме того, муниципальное право нельзя считать исключительно публично-правовой отраслью права, так как муниципальные образования нередко выступают агентами коммерческих отношений как субъекты частного права. Специ-

⁴ См.: Сергеев А. А. Конституционно-правовые аспекты организации и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации: автореферат дис. ... доктора юридических наук: 12.00.02 / Юридический факультет Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова. М., 2007. С. 28.

⁵ См.: Стариков Ю. Н. Указ. соч.

⁶ См.: Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. М.: Юрист, 2000. С.14; Кокотов А. Н., Саломаткин А. С. Муниципальное право России. М. Юрист, 2005. С.6; Костюков А. Н. Муниципальное право как отрасль российского права: предмет, принципы, режимы, конструкции, система: автореферат дис. ... доктора юридических наук: 12.00.02 / Уральская государственная юридическая академия. Екатеринбург, 2003. 41 с.

⁷ Соловьев С.Г. К вопросу о комплексности предмета и о методах муниципальной отрасли права // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9. С. 20.

фика муниципального права Российской Федерации связана и с федеративным территориальным устройством государства, ведь эта отрасль регулируется как на федеральном, так и на «региональном» и муниципальном уровнях.

В силу этого в научной литературе подчеркивается комплексный характер муниципального права⁸. Отношения, составляющие предмет муниципально-правового регулирования, имеют комплексный характер, так как связаны с реализацией задач и функций местного самоуправления во всех сферах местной жизни⁹.

При этом в данном комплексном правовом образовании есть определенная часть норм, относящаяся непосредственно к организационно-правовой стороне властного института местного самоуправления, часть «собственно муниципального права», которая регулирует организацию местного самоуправления¹⁰. Например, А. Н. Кокотов в рамках местного самоуправления выделяет отношения, детально регулируемые нормами именно муниципального права (прежде всего, нормами специального законодательства о местном самоуправлении). Это территориальные и организационные формы местного самоуправления (территории муниципальных образований, их состав, границы, структура органов местного самоуправления, иные аспекты устройства аппарата муниципальной власти, органы общественной самодеятельности); это порядок деятельности органов местного самоуправления, органов территориального общественного самоуправления, положение депутатов представительных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления¹¹.

В. И. Фадеев, рассуждая о предмете муниципального права, выделяет следующие отличительные признаки отношений, составляющих предмет муниципально-правового регулирования¹². Прежде всего, они имеют локально-территориальный характер, возникая в процессе осуществления местного само-

⁸ См.: Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. М.: Юрист, 2000. С. 14; Мильшин М. Ю., Чаннов С. Н. Муниципальное право России: Учебное пособие. М., 2007. С. 50;

⁹ См.: Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Указ. соч. С. 9–10.

¹⁰ См.: Выдрин И. В., Кокотов А. Н. Муниципальное право России: Учебник для вузов. М., 2001. С. 11.

¹¹ См.: Кокотов А. Н., Саломаткин А. С. Указ. соч. С. 3.

¹² См.: Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Указ. соч. С. 9–13.

управления на всей территории Российской Федерации, но в границах муниципальных образований – в городских и сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах, внутригородских районах городских округов с внутригородским делением, внутригородских территориях городов федерального значения.

Признаком общественных отношений, составляющих предмет муниципального права, является то, что их обязательным субъектом выступает либо население муниципального образования, которое непосредственно решает вопросы местного значения, либо орган или должностное лицо местного самоуправления, наделенные полномочиями по решению данных вопросов.

Следующий признак заключается в том, эти отношения носят комплексный характер, поскольку связаны с реализацией задач и функций местного самоуправления в большинстве сфер местной жизни: экономической, бюджетно-финансовой, социально-культурной и ряде других. Объединяет их то, что возникают эти отношения в процессе осуществления местного самоуправления. Содержание, объем общественных отношений, составляющих предмет муниципального права, зависит от вопросов местного значения.

Структуру предмета муниципального права, по его мнению, составляют следующие общественные отношения:

- возникающие в процессе решения вопросов местного значения путем непосредственного выражения гражданами своей воли;
- связанные с деятельностью органов местного самоуправления;
- возникающие в процессе реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также в процессе организации и исполнения органами местного самоуправления законодательных и правовых актов органов государственной власти.

Следует отметить, что комплексность муниципального права как отрасли права ряд авторов оценивают критически. Так, С. Г. Соловьев отмечает, что предмет муниципального права необходимо «очищать» от общественных отношений, входящих в предмет регулирования норм других отраслей права, и

концентрироваться на изучении и анализе специфических муниципально-правовых отношений, являющихся предметом правового регулирования преимущественно норм муниципального права¹³.

Тем не менее, в понимании этого автора комплексность отдельных институтов муниципального права, таких, как институт муниципальной службы, институт имущественной основы местного самоуправления, институт финансовой основы местного самоуправления, и некоторых других не свидетельствует о производности муниципального права от каких-либо основных отраслей¹⁴. Соглашаясь с тем, что муниципальное право представляет собой совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения, находящиеся на «пересечении» с другими отраслями права, он полагает, что это характерно для любой другой отрасли права. По его мнению, российская правовая система представляет собой сложное комплексное образование, в рамках которого невозможно выделить отрасль, в составе которой не имелось бы межотраслевых правовых институтов, состоящих из юридических норм, включаемых в состав других отраслей права. В поддержку своей позиции он приводит мнение Ю. К. Толстого, ставящего под сомнение существование «чистых» отраслей права¹⁵.

С. Г. Соловьев, не отрицая очевидности того, что муниципальное право в большей степени, чем остальные отрасли, составляют межотраслевые нормы и правовые институты, обосновывает наличие в составе муниципального права значительной по объему группы обособленных правовых институтов. Они состоят из юридических норм, входящих в состав только муниципального законодательства и регулирующих однородные общественные отношения, не регулируемые нормами других отраслей права.

В числе таких отношений он называет следующие:

1) определяющие содержание модели осуществления муниципальной

¹³ См.: Соловьев С. Г. К вопросу о комплексности предмета и о методах муниципальной отрасли права // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9. С. 17–20.

¹⁴ См.: Соловьев С. Г. К вопросу о комплексности предмета и о методах муниципальной отрасли права // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9. С. 17–20.

¹⁵ См.: Толстой Ю. К. Теория права. М., 1998. С. 136.

власти в муниципальном образовании;

2) закрепляющие организационно-правовую форму муниципального образования;

3) возникающие в связи с «компетенционным» статусом муниципальных образований, их органов и должностных лиц;

4) связанные с правовым регулированием взаимоотношений органов местного самоуправления между собой;

5) возникающие по поводу избрания, функционирования и отзыва депутатов органов местного самоуправления;

6) связанные с избранием, функционированием и отзывом главы муниципального образования;

7) производные от института территориального общественного самоуправления;

8) проистекающие из правового регулирования форм участия населения в осуществлении местного самоуправления;

9) связанные с системой и содержанием муниципальных нормативных актов;

10) производные от системы гарантий, обеспечивающих реальность института местного самоуправления;

11) определяющие процедуру и содержание муниципально-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления;

12) определяющие территориальную организацию местного самоуправления.

Все вышеперечисленные муниципально-правовые отношения регулируются преимущественно нормами муниципального права и составляют предмет исключительно муниципально-правового регулирования, что свидетельствует, по мнению С. Г. Соловьева, о наличии самостоятельного предмета у муниципальной отрасли права.

Таким образом, в отрасли муниципального права немало «своих», муниципально-правовых, норм, не связанных напрямую с нормами других отраслей

права. Само их наличие обосновывает самостоятельность муниципального права как отрасли права. Их можно обозначить как муниципальные нормы в узком смысле. В данную группу норм входят нормы, регулирующие организацию местного самоуправления как формы народовластия, устанавливающие принципы формирования, структуру и порядок деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, их взаимоотношения, порядок подготовки и принятия муниципальных правовых актов, а также ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления (исключая гражданскую, уголовную и административную, регулируемые другими отраслями права).

К ним также можно отнести нормы, призванные «направлять» нормы других отраслей права, применительно к отношениям местного самоуправления (нормы-цели, нормы-принципы, дефиниции и т.д.).

Специфику отрасли права отражает также используемый ею метод правового регулирования – совокупность правовых средств (способов) воздействия права на общественные отношения. Существуют два основных метода правового регулирования – императивный и диспозитивный. Императивный метод основан на неравенстве сторон, когда один из участников правоотношений находится в подчиненном положении по отношению к другому, и порождает отношения власти и подчинения. Данный метод предполагает такие способы правового регулирования, как предписание и запрет.

Диспозитивный метод основан на равноправии сторон, свободе их волеизъявления, предоставляя им возможность выбирать форму своих взаимоотношений, урегулированных нормами права. Для него характерно дозволение как способ правового регулирования.

В рамках собственного предмета регулирования муниципальное право использует те же методы регулирования, что и другие отрасли публичного права. Но, как уже отмечалось, особенностью муниципального права как отрасли является то, что она находится на границе публичных и частноправовых отраслей. В силу этого она в гораздо большем объеме, чем другие отрасли, «пользу-

ется» двумя универсальными методами правового регулирования – императивным и диспозитивным. Можно сказать, что муниципального права характерно сочетание императивного и диспозитивного методов правового регулирования.

При этом императивный метод как способ воздействия на составляющие предмет муниципального права общественные отношения, преобладает. Федеральный закон императивно закрепляет основные принципы местного самоуправления, осуществления муниципальной власти. При этом он и гарантирует самостоятельность местного самоуправления. Поэтому в муниципальных отношениях присутствует и диспозитивное «начало». Так, конституционно установлена самостоятельность населения в определении структуры органов местного самоуправления (часть 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации). И, хотя федеральный и региональные законодатели нормативно установили возможные модели организации муниципальной власти, выбор конкретной модели в ряде случаев остается за местным населением (или представляющими его интересы органами местного самоуправления).

Муниципальное право – комплексная отрасль права, в силу этого ее предмет регулирования требует воздействия двух и более методов правового регулирования, свойственных другим отраслям для обеспечения эффективности правового воздействия. С. С. Алексеев выделял комплексные отрасли права на том основании, что «нормы, в них входящие, не связаны единым методом и механизмом регулирования, почти все они имеют «прописку» в основных отраслях и на них распространяются их положения»¹⁶.

В научной литературе рассматриваются и иные методы правового регулирования, используемые в муниципальном праве. В частности, В. И. Фадеев выделяет также метод гарантий и метод рекомендаций¹⁷. По его мнению, специфика гарантирующего правового воздействия в муниципальном праве заключается в том, что государство берет на себя обязанность обеспечить организационную, финансовую, экономическую самостоятельность местного самоуправления, гарантирует судебную защиту от нарушений прав местного само-

¹⁶ Алексеев С. С. Теория права. М., 1995. С. 197–198.

¹⁷ См.: Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Указ. соч. С. 16–17.

управления. Этот метод особо значим в России как федеративном государстве, когда конституционно установление общих принципов организации системы органов местного самоуправления отнесено к совместному ведению федерального центра и субъектов. В Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закреплено, что федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивают государственные гарантии прав населения на осуществление местного самоуправления¹⁸. Что касается метода рекомендаций, то он особым образом подчеркивает самостоятельность местного самоуправления¹⁹. Государство, учитывая специфику данного уровня власти, оказывает влияние на муниципальную деятельность также и путем рекомендаций²⁰.

С. Г. Соловьев, признавая тот факт, что применительно к правовой материи на сегодня существует только два основных метода правового регулирования: императивный и диспозитивный, выделяет, наряду с их комбинацией, три специфических метода муниципально-правового регулирования:

Во-первых, это метод рекомендаций органам и должностным лицам местного самоуправления. Он заключается в нормативном закреплении для органов и должностных лиц местного самоуправления рекомендованных моделей поведения в той или иной ситуации.

Вторым методом он называет метод саморегулирования общественных отношений. Он заключается в нормативной регламентации вопросов местного значения посредством прямого волеизъявления населения, а также посредством принятия и издания муниципальных правовых актов органами и должностными лицами местного самоуправления.

Поскольку составляющие предмет муниципального права регламентируются нормами, принятыми органами федерального, регионального и муници-

¹⁸ Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

¹⁹ См.: Кокотов А. Н., Саломаткин А. С. Указ. соч. С. 15.

²⁰ См.: Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Указ. соч. С. 16–17.

пального уровней власти, в качестве третьего специфического метода он выделяет метод трехуровневого регулирования общественных отношений²¹.

Таким образом, муниципальное право как комплексная отрасль российского права представляет собой совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе организации и функционирования местного самоуправления – формы осуществления народом своей власти, обеспечивающей в нормативно установленных пределах самостоятельное и под свою ответственность решение населением вопросов местного значения. В данном комплексном правовом образовании есть определенная часть норм, относящаяся непосредственно к организационно-правовой стороне властного института местного самоуправления, часть «собственно муниципального права», которая регулирует организацию местного самоуправления.

При этом «в составе» муниципального права следует рассматривать как собственно муниципальные нормы, так и нормы иных отраслей права, участвующие в регулировании отношений местного самоуправления (нормы гражданского, земельного, водного, административного права и др.)²². Но, поскольку указанные отраслевые нормы регулируют не только отношения, возникающие в сфере местного самоуправления, то и действуют они на основе целей и принципов собственных отраслей.

Внутренне устройство муниципального права, его разделение на составные элементы есть система муниципального права. Она выражается в интеграции единых по своей юридической природе элементов в структурно упорядоченное целостное единство, обладающее относительной самостоятельностью, устойчивостью, автономностью функционирования и взаимодействием с внешней средой²³.

²¹ См.: Соловьев С.Г. К вопросу о комплексности предмета и о методах муниципальной отрасли права // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9. С. 17–20.

²² См.: Кокотов А. Н., Саломаткин А. С. Указ. соч. С. 15.

²³ См.: Костюков А.Н. Муниципальное право в системе российского права: стагнация или развитие, а может быть, новая роль? // Государство и право. 2003. № 9. С. 10–16; Костюков А. Н. Муниципальное право как отрасль российского права: предмет, принципы, режимы, конструкции, система: автореферат дис. ... доктора юридических наук: 12.00.02 / Уральская государственная юридическая академия. Екатеринбург, 2003. 41 с.

Система отрасли права представляет собой целостное образование, образующее сложный многоуровневый комплекс, первичным элементом в котором являются правовые нормы. Нормы группируются в однородные по своему содержанию правовые институты, которые, в свою очередь, могут группироваться в подотрасли или части.

По вопросу о системе муниципального права как отрасли права в науке сложилось несколько точек зрения. Сторонники одной из них выделяют в системе муниципального права лишь правовые нормы и правовые институты²⁴. В частности, В. И. Фадеев под системой муниципального права понимает объединение муниципально-правовых норм в муниципально-правовые институты, расположенные в определенной последовательности в зависимости от их значения и роли в регулировании муниципальных отношений²⁵. Он полагает, что система муниципального права включает следующие структурные части:

- местное самоуправление в системе народовластия;
- основы местного самоуправления;
- предметы ведения и полномочия местного самоуправления;
- гарантии местного самоуправления;
- ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, контроль за их деятельностью.

Другие авторы в системе муниципального права выделяют общую и особенную части²⁶. А. Н. Кокотов муниципально-правовые нормы подразделяет на общую и особенную части. Общая часть – совокупность норм, распространяющих свое действие на все составные части данной отрасли. Ее составляют конституционные нормы и нормы федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления, закрепляющие назначение местного самоуправления в обществе, цели, принципы, гарантии местного самоуправления,

²⁴ См.: Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Указ. соч. С. 33–34; Ковешников Е. М. Муниципальное право. М. 2000. С. 7; Белоусова Е. В. Муниципальное право России. М., 2010. С. 10.

²⁵ См.: Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Указ. соч. С. 33.

²⁶ См.: Костюков А. Н. Муниципальное право как отрасль российского права: предмет, принципы, режимы, конструкции, система: автореферат дис. ... доктора юридических наук: 12.00.02 / Уральская государственная юридическая академия. Екатеринбург, 2003. 41 с; Выдрин И. В., Кокотов А. Н. Указ. соч. С. 23–24; Кокотов А. Н., Саломаткин А. С. Указ. соч. С. 30.

дефинитивные нормы общеправового значения (муниципальное образование, органы местного самоуправления и т.д.). Особенная часть – совокупность норм, регулирующих отдельные группы муниципальных отношений. Ее составляют нормы, разделяющиеся на два блока. Первый объединяет нормы, направленные на регулирование публично-властных отношений, и включает институты территориальной организации местного самоуправления; статуса и порядка деятельности органов, должностных лиц местного самоуправления; непосредственного осуществления гражданами местного самоуправления, муниципальной власти. Второй блок объединяет нормы, направленные на регулирование отношений по участию граждан в осуществлении местного самоуправления на добровольных началах, и включает институт общественного территориального самоуправления²⁷.

А. Н. Костюков считает, что общая часть муниципального права представляет собой совокупность нормативных установлений, которые являются едиными для всей отрасли и обеспечивают более строгое отражение общественных отношений, регулируемых отраслью, а также упорядоченность ее нормативного массива. Институты общей части носят всеобщий, фундаментальный характер, распространяются на все отношения, регулируемые муниципальным правом, и закрепляют основные правовые статусы и конструкции местного самоуправления. Особенная часть, по его мнению, представляет собой совокупность правовых институтов, нормы которых носят компетенционный характер и закрепляют полномочия субъектов муниципально-правовых отношений в различных областях и сферах местной жизни. Структура особенной части определяется дифференциацией нормативных предписаний с учетом широты охвата регулируемых отношений на основные институты (общей характеристики компетенции органов местного самоуправления, полномочий органов местного самоуправления по управлению муниципальной собственностью, в бюджетной и финансово-кредитной сфере, в области земельных отношений, по управлению муниципальным хозяйством, в социально-культурной сфере, в

²⁷ См.: Кокотов А. Н., Саломаткин А. С. Указ. соч. С. 30.

сфере обеспечения законности и правопорядка) и субинституты²⁸.

С. Д. Князев и Е. Н. Хрусталеv в общую часть муниципального права включают нормы, действующие на всей территории Российской Федерации и определяющие исходные начала организации местного самоуправления во всех муниципальных образованиях. Особенную часть, по мнению указанных авторов, составляют нормы, действующие на территории отдельных субъектов Федерации²⁹.

Е. С. Шугрина, наряду с общей и особенной частью, выделяет также специальную часть. К общей части она относит институты правовых, территориальных, организационных, финансово-экономических основ местного самоуправления, ответственности органов местного самоуправления, гарантий местного самоуправления. Нормы, регулирующие полномочия органов местного самоуправления и их должностных лиц в различных сферах местной жизни, входят в особенную часть. Специальная часть объединяет нормы, регулирующие особенности осуществления местного самоуправления в отдельных субъектах (например, в городах федерального значения), и на отдельных территориях (приграничных территориях, в наукоградах и т.п.)³⁰.

Комплексность муниципального права как отрасли права приводит к тому, что ряд составляющих ее норм носит межотраслевой характер, входя в институты других отраслей права. Своеобразие комплексных правовых образований проявляется в том, что нормы, их составляющие, выступают и как нормы основных отраслей права, и, будучи нормами основных отраслей права и оставаясь таковыми, как нормы, входящие во вторичную правовую структуру - комплексную отрасль права. В силу этого муниципальное право самым тесным образом связано и взаимодействует со многими отраслями права, которые, регулируя свой предмет, затрагивают и вопросы муниципальной деятельности³¹.

Муниципальное право как обособленная часть российского права являет-

²⁸ См.: Костюков А. Н. Муниципальное право как отрасль российского права: предмет, принципы, режимы, конструкции, система: автореферат дис. ... доктора юридических наук: 12.00.02 / Уральская государственная юридическая академия. Екатеринбург, 2003. 41 с.

²⁹ См.: Князев С. Д., Хрусталеv Е. Н. Российское муниципальное право. Владивосток, 1997. С. 26.

³⁰ См.: Шугрина Е. С. Муниципальное право. Учебник. М., 1999. С. 28–31.

³¹ См.: Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Указ. соч. С. 35.

ся по преимуществу правом публичным, поскольку регулирует публично-властные отношения. Однако в муниципальное право входят и частноправовые нормы (например, нормы гражданского права)³².

Наиболее сильное влияние на муниципальное право оказывает конституционное право. И. А. Конюхова полагает, что муниципальное право сформировалось в самостоятельную отрасль как «ответвление» от конституционного права³³. Конституционное право задает основные начала, принципы организации местного самоуправления, определяет его место в системе народовластия, устанавливает гарантии его осуществления.

Муниципальное право взаимодействует и с административным правом, поскольку местное самоуправление как разновидность публичного управления регламентируется и административно-правовыми нормами. Это происходит при регулировании института муниципальной службы, в процессе реализации органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий. Кроме того, органы местного самоуправления в соответствии с законодательством обладают административной правосубъектностью.

Влияние административно-правовых норм в наибольшей степени наблюдается в рамках организационных, служебных, дисциплинарных правоотношений, в вопросах организации транспортного и прочего обслуживания населения муниципальных образований. Муниципальное право в какой-то мере соприкасается и с институтами общего административного права: акты управления, публично-правовые договоры. Данный факт стоит подчеркнуть особо, потому что в России большинство муниципалов являются конституционалистами. Хотя административные вопросы в современных условиях развития муниципального права становятся все более актуальными.

Поскольку каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет (местный бюджет), в вопросах его формирования, утверждения, исполнения, а также при осуществлении контроля за его исполнением муниципальное

³² См.: Кокотов А. Н., Саломаткин А. С. Указ. соч. С. 30.

³³ См.: Конюхова И. А. Конституционное право Российской Федерации. Общая часть: курс лекций. М., 2006. С. 65.

право взаимосвязано с правом финансовым.

Муниципальное право связано и с гражданским правом, определяющим гражданско-правовой статус органов местного самоуправления, которые наделяются правами юридического лица, регулирующим порядок владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом, процедуры создания муниципальных предприятий и учреждений.

Термин «муниципальное право» используется для обозначения не только отрасли права, но и научной дисциплины. Муниципальное право как научная дисциплина представляет собой совокупность знаний, теорий и идей о правовом регулировании организации и функционирования местного самоуправления.

Предмет науки муниципального права составляет местное самоуправление как политико-правовой институт, а также муниципальное право как комплексная отрасль права, представляющая собой совокупность правовых норм, регулирующих организации и функционирования местного самоуправления.

Понятие муниципального права как научной дисциплины шире, чем понятие муниципальное право как отрасли права. Связано это с тем, что наука муниципального права, наряду с общепризнанными положениями, выдвигает новые концепции и гипотезы, зачастую дискуссионные. В рамках научных изысканий ученые исследуют как существующие на сегодняшний день в Российской Федерации институты местного самоуправления, так и практику правового регулирования организации и деятельности местной власти на предыдущих этапах исторического развития нашего государства, рассматривая дореволюционный опыт организации земской власти в Российской империи, организацию местных советов в СССР. Кроме того, они обращаются и к зарубежному опыту муниципального строительства.

Кроме того, к источникам науки муниципального права относятся не только нормативные источники, но и судебные, и теоретические. Причем к числу нормативных источников относятся и ранее действовавшие правовые акты Российской империи, СССР, РСФСР, Российской Федерации, регулирую-

щие организацию местного управления и самоуправления. Интерес для науки муниципального права представляет и законодательство о местном самоуправлении других государств.

Значимыми источниками муниципального права как научной дисциплины признаны акты Конституционного Суда Российской Федерации, органа, который внес существенный вклад в формирование правовой основы современного отечественного местного самоуправления, в определение основных параметров муниципальной власти.

Теоретическими источниками муниципального права как научной дисциплины являются фундаментальные научные труды ученых и деятелей земского движения дореволюционной России. Несмотря на то, что в то время проблемы организации местного самоуправления изучались в основном в рамках государственного или административного права, опыт организации земского и городского самоуправления исследовался в работах многих дореволюционных ученых-юристов: В. П. Безобразова, А. И. Васильчикова, А. Д. Градовского, Н. И. Лазаревского, Л. А. Велихова, Н. М. Коркунова, В. Н. Лешкова, М. И. Свешникова, Б. Н. Чичерина и других.

В советское время, когда местное самоуправление было заменено системой местных советов как органами государственной власти на местах, вопросы организации их деятельности рассматривались в трудах И. А. Азовкина, С. А. Авакьяна, Г. В. Барабашева, А. А. Безуглова, В. И. Васильева, В. А. Пертцика, Ю. М. Козлова, Е. И. Козловой, Ю. А. Тихомирова, К. Ф. Шеремета и ряда других.

Многие из них сегодня являются видными представителями науки муниципального права. Также вопросами организации и деятельности местного самоуправления в Российской Федерации занимаются такие ученые, как Н. С. Бондарь, И. В. Выдрин, М. А. Краснов, О. Е. Кутафин, И. И. Овчинников, Н. А. Писарев, Н. В. Постовой, В. И. Фадеев, Е. С. Шугрина, В. С. Четвериков, А. Н. Костюков, А. Н. Кокотов, Е. М. Ковешников, А. А. Сергеев и многие другие.

Системность местного самоуправления детерминирует системность науки муниципального права, поскольку выступает в качестве ее главного предмета. В. И. Фадеев систему муниципального права как научной дисциплины понимает как логическую последовательность изучения вопросов, составляющих ее содержание, и выделяет в ней следующие составные части (или разделы):

– Введение в муниципальное право. В этом разделе рассматриваются: понятие муниципального права как отрасли права и научной дисциплины, предмет и источники муниципального права как отрасли права и научной дисциплины, а также вопросы истории муниципального права.

– Местное самоуправление в системе народовластия. В этом разделе изучаются: понятие, система, принципы и функции местного самоуправления, соотношение в системе местного самоуправления прямой и представительной демократии, ассоциации и союзы муниципальных образований.

– Основы местного самоуправления как необходимые условия его реализации: правовая, территориальная, организационная и финансово-экономическая.

– Предметы ведения и полномочия местного самоуправления. В данном разделе рассматриваются: понятие и правовое регулирование предметов ведения местного самоуправления, компетенция органов местного самоуправления в различных сферах жизнедеятельности населения.

– Гарантии местного самоуправления. В этом разделе изучаются: понятие и система гарантий местного самоуправления; гарантии, обеспечивающие организационную и финансово-экономическую самостоятельность местного самоуправления; судебная и иные правовые формы защиты местного самоуправления.

– Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. В данном разделе анализируются: понятие и формы ответственности в системе местного самоуправления, а также обеспечение законности в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправле-

ния³⁴.

А. Н. Кокотов полагает, что муниципально-правовая наука как совокупность знаний о различных проявлениях местного самоуправления и муниципального права как отрасли права можно разделить на два направления.

Первое направление – это теоретико-практические исследования местного самоуправления, его отдельных элементов, средств его правового регулирования. В его границах находятся следующие блоки:

- история местного самоуправления;
- местное самоуправление в зарубежных странах;
- местное самоуправление в обществе, системе социального управления, в том числе системе народовластия;
- территориальные и компетенционные основы местного самоуправления;
- общественно-публичное самоуправление граждан, включая муниципальные выборы, референдумы;
- статус, организация деятельности органов, должностных лиц местного самоуправления;
- муниципальное правотворчество;
- муниципальная служба;
- финансово-экономические основы местного самоуправления;
- гарантии местного самоуправления.

Второе направление – науковедческие исследования, имеющие предметом само муниципально-правовое знание. В его рамках исследуются предмет, метод, система муниципально-правовой науки, совершенствуется ее понятийно-категориальный аппарат, ценностно-методологический инструментарий.

При этом А. Н. Кокотов справедливо отмечает, что конкретные муниципально-правовые исследования не обязательно укладываются в рамки перечисленных направлений, они могут затрагивать их комплексно, или иметь междис-

³⁴ См.: Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Указ. соч. С. 38–39.

циплинарный характер³⁵.

Научная дисциплина муниципального права изучает нормы муниципального права и регулируемые ими общественные отношения, используя при этом как общенаучные методы (диалектический, системный, конкретно-социологический), так и специальные (сравнительно-правовой, статистический, нормативно-логический, структурно-функциональный, историко-юридический и др.).

Термин «муниципальное право» понимается и как учебная дисциплина, и в этом качестве представляет собой совокупность наиболее общих знаний, теорий и идей о правовом регулировании организации и функционирования местного самоуправления. По отношению к науке муниципального права учебная дисциплина является производной, так как основывается на ее достижениях, использует наработанные в науке теории. В процессе ее преподавания изучаются и нормы муниципального права как отрасли права, и ключевые теоретические положения, выработанные наукой муниципального права.

Следует отметить, что, в соответствии с федеральным государственным образовательным стандартом высшего образования по направлению подготовки 40.03.01 Юриспруденция (уровень бакалавриата), введенным Приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. № 1511, структура программы бакалавриата имеет как обязательную базовую часть, так и вариативную, устанавливаемую участниками образовательных отношений. Муниципальное право как учебная дисциплина в перечень дисциплин обязательной(базовой) части профессионального цикла не включена. Следовательно, вопрос ее преподавания студентам, обучающимся по данному направлению подготовки, решается образовательным учреждением высшего образования самостоятельно. Она может быть включена в перечень дисциплин вариативной части, которая дает возможность расширения и (или) углубления знаний, умений и навыков, определяемых содержанием базовых (обязательных) дисциплин (модулей), позволяет обучающемуся получить углубленные знания

³⁵ См.: Кокотов А. Н., Саломаткин А. С. Указ. соч. С.30.

и навыки для успешной профессиональной деятельности и (или) для продолжения профессионального образования в магистратуре.

В федеральном государственном образовательном стандарте высшего профессионального образования по специальности 40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности (уровень специалитета), утвержденным Приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 19 декабря 2016 г. № 1614 предусмотрено изучение муниципального права как учебной дисциплины, входящей в базовую (обязательную) часть профессионального цикла.

Контрольные вопросы

1. Какие позиции по вопросу самостоятельности муниципального права сложились в юридической науке?
2. Почему муниципальное право называют комплексной отраслью права?
3. Каковы особенности и виды отношений, составляющих предмет муниципального права?
4. Дайте характеристику методам правового регулирования муниципально-правовых отношений.
5. Как строится система муниципального права?
6. Чем занимается наука муниципального права?
7. Что представляет собой учебная дисциплина «Муниципальное право»? Чем она отличается от науки?

Глава 2. ПОНЯТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ. ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Термин «самоуправление» (selfgovernment) появился в Англии в конце XVII века, после Английской революции. Им обозначалось самоуправление посредством местных представительных органов, не знающих административной опеки со стороны правительственного аппарата и его чиновников. Считается, что в науку его ввел немецкий юрист Рудольф Гнейст, идеализировавший британскую систему организации власти. Этот термин – местное самоуправление (selbstverwaltung), быстро прижился в Германии, а затем и в дореволюционной русской юридической литературе.

С конца XX века о самоуправлении говорят, имея в виду его частные проявления, главным из которых является местное самоуправление.

Семантический смысл термина «самоуправление» дает серьезные основания для разработки различных теорий и концепций, объясняющих природу данного явления. В Европе проходит, по меньшей мере, двухвековая дискуссия между «общественной» и «государственной» школами самоуправления, приверженцы которых были и в дореволюционной юридической науке России. Каждая из них по-своему трактует происхождение местного самоуправления, его соотношение с органами государственной власти³⁶.

Всё это позволяет сделать вывод о том, что местное самоуправление – комплексное и многообразное явление, что и в современных условиях порождает различные подходы к его исследованию.

По мнению профессора В. И. Фадеева, местное самоуправление можно

³⁶ См. об этом Абрамов В.Ф. Теория местного самоуправления на отечественной почве // Полис. 1998. С. 152–154.

рассматривать в качестве:

а) основы конституционного строя;

б) права населения на самостоятельное решение вопросов местного значения;

в) формы народовластия³⁷.

И. И. Овчинников также считает понятие местного самоуправления многоаспектным. В настоящее время понятие местного самоуправления можно трактовать и как право граждан местного сообщества на самостоятельное заведывание местными делами, и как одну из основ конституционного строя, как основополагающий принцип организации власти, который вместе с принципом разделения властей (деление властей по горизонтали) определяет систему управления (деление властей по вертикали). Он подчеркивает, что местное самоуправление - один из важнейших институтов, необходимый элемент демократической организации государственной и общественной жизни любого государства, считающего себя правовым³⁸.

Как отмечает Е. С. Шугрина, природа местного самоуправления не может быть определена однозначно, затруднительно четко разделить собственно местные дела и общегосударственные, кроме того, функции местного самоуправления имеют не только частноправовой, но и публичный характер³⁹. По ее мнению, наиболее предпочтительной для определения местного самоуправления в настоящее время является дуалистическая теория муниципального управления, представители которой пытаются найти компромисс между последователями двух крайних точек зрения на местное самоуправление: государственной и общественной теорий. В соответствии с теорией дуализма местное самоуправление сочетает в себе государственное (публично-властное) и общественное (самоуправленческое) начала. При этом местное самоуправление рассматривается, с одной стороны, как продолжение государственного механизма на

³⁷ См.: Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Указ. соч. С. 89.

³⁸ См.: Овчинников И. И. Теоретико-правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации (системный анализ концепции и методологии правового регулирования): автореферат дис. ... доктора юридических наук: 12.00.02 / Российская академия государственной службы при Президенте РФ. М., 2000. С. 17–18.

³⁹ См.: Шугрина Е. С. Муниципальное право. – М., 1999. – С. 11.

самом нижнем территориальном уровне – уровне муниципального образования; с другой – как проявление общественных самоуправляющихся начал на территории муниципального образования.

В. С. Мокрый отмечает, что особенность местного самоуправления проявляется в двойственной природе этого института. С одной стороны, это определенный уровень органов публичной власти, с другой – это самоорганизация местного сообщества (территориального коллектива), сложившегося и развивающегося в пределах муниципального образования для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения непосредственно. Эта двойственность означает, что эффективность функционирования местного самоуправления зависит как от деятельности структур гражданского общества, общественных объединений, партий, других общественных формирований, действующих на местном уровне, в местном сообществе (территориальном коллективе), так и от поддержки со стороны государства⁴⁰.

В. И. Гончаров отмечает, что «одной из граней такого сложного явления как местное самоуправление является его значение как одного из уровней публичной власти»⁴¹.

Публичная власть в России представляет собой систему, состоящую из трех уровней власти: государственной власти Российской Федерации (федеральная власть), государственной власти субъектов Российской Федерации («региональная» власть) и местного самоуправления (муниципальная власть).

В. И. Гончаров выделяет признаки (принципы) публичной власти в целом, характерные и для местного самоуправления, как уровня ее осуществления:

– наличие населения (народа), аппарата власти, территории и непрерывности во времени;

⁴⁰ См.: Мокрый В. С. Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти и гражданского общества: автореферат дис. ... доктора юридических наук: 12.00.02 / Институт государства и права РАН. Москва, 2003. 54 с.

⁴¹ Гончаров В.И. К вопросу о понятии местного самоуправления как уровня публичной власти в России // Административное и муниципальное право. 2011. № 9. С. 9.

- легальность и легитимность власти (в том числе ее открытый, а не «тайный» характер, демократичность, правовое закрепление и т.д.);
- самостоятельность в пределах своих полномочий;
- всеобщность (т.е. распространение этой власти на всех лиц, находящихся на определенной территории, кроме строго определенных исключений);
- легальная возможность применения принуждения.

Вместе с тем, он формулирует и специфические признаки (принципы) местного самоуправления как относительно самостоятельного уровня публичной власти:

- самостоятельность местного самоуправления по отношению к системе государственной власти (в пределах своих полномочий);
- особый субъект осуществления местного самоуправления – население муниципального образования (местное сообщество), в состав которого могут не включаться некоторые граждане Российской Федерации, находящиеся на его территории, и, наоборот, включаться определенная категория иностранных граждан;
- особый характер институциональной (организационной) основы местного самоуправления по сравнению с государственной властью – расширенное количество форм прямой демократии, иная трактовка разделения властей и т.д.
- возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и возможность административного контроля со стороны государства за их реализацией, в том числе с точки зрения целесообразности⁴².

В. В. Пылин также характеризует местное самоуправление как относительно самостоятельный уровень публичной власти, в числе признаков которого называет следующие:

- все государственные органы, должностные лица, предприятия и учреждения, граждане и их общественные объединения обязаны соблюдать права местного самоуправления;

⁴² Гончаров В. И. Указ. соч. С. 13.

- территория муниципального образования есть государственная территория, местные жители являются гражданами государства;
- местные дела решаются хотя и самостоятельно, но в русле единой государственной политики на основе сочетания местных и государственных интересов;
- органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями, без которых невозможно управление. При этом органы местного самоуправления не могут самостоятельно определять свою компетенцию⁴³.

Таким образом, местное самоуправление можно рассматривать как относительно самостоятельный уровень публичной власти, которому в этом качестве присущ ряд специфических признаков. Местное самоуправление выступает как базовый, первичный уровень организации публичной власти, обеспечивающий стабильность всей системы властных институтов.

Сущность местного самоуправления проявляется, с одной стороны, в праве граждан на местное самоуправление, что является неотъемлемым элементом современного конституционного статуса человека и гражданина и обеспечивает его самостоятельное решение вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. С другой стороны, сущность местного самоуправления выражается в обеспечении институционального оформления муниципального уровня публичной власти на основе принципов субсидиарности и децентрализации властных полномочий⁴⁴.

Местное самоуправление можно определить как право и реальную возможность населения, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в местных интересах, управлять делами локального значения как самостоятельно, так и через формируемые им органы, действующие на началах ограниченной автономии⁴⁵.

⁴³ См.: Муниципальное право / Под ред. Ю.А. Дмитриева. М., 2005. С. 41.

⁴⁴ См.: Мокрый В. С. Указ. соч. С. 27.

⁴⁵ Коростелева М. В. Администрация города в системе местного самоуправления в Российской Федерации: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / ВА МВД России. Волгоград, 2002. С. 9.

Определение местного самоуправления содержится и в нормативных правовых актах, регламентирующих принципы его организации в Российской Федерации.

В первоначальной редакции статьи 1 первого российского Закона «О местном самоуправлении РСФСР», местное самоуправление определялось как организация деятельности граждан для самостоятельного, под свою ответственность, решения вопросов местного значения исходя из интересов населения, его национальных, этнических и иных особенностей на основе законодательства Российской Федерации⁴⁶.

Принятая 12 декабря 1993 года Конституция Российской Федерации прямого определения местного самоуправления не содержит. В ней закреплены лишь основы правового регулирования местного самоуправления без его детализации. Это предоставляет более широкие возможности для регулирования динамики развития данного института ввиду большей гибкости законодательства по сравнению с самой Конституцией⁴⁷.

Впервые после принятия Конституции Российской Федерации 1993 года законодательное определение местного самоуправления появилось лишь в Федеральном законе от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации», который определил местное самоуправление как «признаваемую и гарантируемую Конституцией Российской Федерации самостоятельную 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»⁴⁸. В этом определении законодатель дополнил понятие местного самоуправления такими характеристиками, как осуществление деятельности органами местного самоуправления исходя из инте-

⁴⁶ Закон РСФСР от 6 июля 1991 года № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

⁴⁷ См.: Голосова С. А. Местное самоуправление и государственная власть: теоретические аспекты их соотношения // Государственная власть и местное самоуправление. 2004. № 5. С. 4.

⁴⁸ Федеральный закон от 28 августа 1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506.

ресов населения соответствующих муниципальных образований, с учетом его исторических и иных местных традиций. Среди последних, к примеру, могут быть культурные, этнические, религиозные и иные традиционные особенности. Особо подчеркивается, что местное самоуправление как выражение власти народа составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации.

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» еще более расширил дефиницию местного самоуправления: «местное самоуправление в Российской Федерации – 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»⁴⁹. В его нормах есть прямое указание на то, что местное самоуправление является формой народовластия, а также определены пределы ее осуществления – в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации.

В Основных положениях государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 15 октября 1999 года № 1370 закреплено, что местное самоуправление является одной из основ конституционного строя Российской Федерации. В качестве публичной власти, наиболее приближенной к населению, местное самоуправление обеспечивает защиту тех интересов граждан, которые основаны на совместном их проживании на определенной

⁴⁹ Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

территории, на неизбежном взаимодействии жителей этой территории. Поэтому местное самоуправление является одной из фундаментальных основ российской системы народовластия. В то же время местное самоуправление признается и гарантируется государством как форма самоорганизации граждан для решения вопросов местного значения, обеспечения повседневных потребностей каждого человека в отдельности и населения муниципального образования в целом⁵⁰.

Стоит остановиться и на определении местного самоуправления, которое содержится в международных правовых актах. В соответствии со статьей 3 Европейской Хартии местного самоуправления, под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действующую в рамках закона, под свою ответственность и интересах местного населения⁵¹.

В Декларации о принципах местного самоуправления в государствах – участниках Содружества, принятой Межпарламентской Ассамблеей государств-участников Содружества Независимых Государств 29 октября 1994 года, местное самоуправление определяется как система организации деятельности населения (местных территориальных сообществ) для самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения в соответствии с законами государства (статья 1). При этом права территориальных сообществ в части решения всех вопросов местного значения через избираемые ими органы местного самоуправления либо непосредственно гарантируются конституциями и действующим законодательством⁵².

Законодательное определение местного самоуправления является определяющим фактором развития данного института. Как уже отмечено, на федеральном уровне оно закрепляется в Федеральном законе от 6 октября 2003 г.

⁵⁰ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5011.

⁵¹ Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 36. Ст. 4466.

⁵² // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 1995. № 6. С. 85–89.

№ 131-ФЗ и определяется как форма осуществления народом своей власти. Эта федеральная норма имеет основополагающее значение в оценке местного самоуправления в Российской Федерации и воспроизводится в тех или иных вариантах в законодательстве практически всех субъектов Российской Федерации⁵³.

Организация местного самоуправления в Российской Федерации базируется на ряде общих принципов, установление которых конституционно отнесено к совместному ведению Федерации и ее субъектов (пункт «н» часть 1 статьи 72). Общие принципы организации местного самоуправления едины на всей территории нашего государства. Их следует определить, как обусловленные природой местного самоуправления сущностные начала и идеи, лежащие в основе самостоятельного решения населением вопросов местного значения, а также в основе организации и деятельности формируемых им органов местного самоуправления. К. Ф. Шеремет выделяет следующие группы общих принципов:

- определяющие особые обязанности и полномочия государства по организации местного самоуправления;
- согласно которым создаются муниципальные образования как главные структуры в системе местного самоуправления;
- определяющие демократические формы организации местного самоуправления, порядок образования и содержание функций органов местного самоуправления;
- определяющие формирование необходимой финансовой экономической основы местного самоуправления;
- обеспечивающие самостоятельность органов местного самоуправления при осуществлении ими своих функций и полномочий;
- обеспечивающие стабильность установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами прав местного самоуправления;
- согласно которым органы местного самоуправления наделяются от-

⁵³ См.: Князев С.Д. Местное самоуправление в Российской Федерации: конституционная природа и значение для муниципального права // Журнал российского права. 2008. № 6. С.11-20.

дельными государственными полномочиями;

– гарантирующие обязательность решений по вопросам местного значения, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений органов и должностных лиц местного самоуправления;

– обеспечивающие ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления за свою деятельность;

– обеспечивающие поднадзорность и подконтрольность государству деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления⁵⁴.

В. И. Фадеев считает, что к общим принципам местного самоуправления относятся:

– самостоятельность решения населением вопросов местного значения;

– организационное обособление местного самоуправления, его органов в системе управления государством и взаимодействие с органами государственной власти в осуществлении общих задач и функций;

– сочетание представительной демократии с формами прямого волеизъявления граждан;

– соответствие материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления его полномочиям;

– ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением;

– многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления;

– соблюдение прав и свобод человека и гражданина;

– законность в организации и деятельности местного самоуправления;

– гласность деятельности местного самоуправления;

– коллегиальность и единоначалие в деятельности местного самоуправления;

– государственная гарантия местного самоуправления⁵⁵.

⁵⁴ См.: Шеремет К. Ф. Становление правовой базы местного самоуправления в Российской Федерации // Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования. М., 1998. С. 50–53.

⁵⁵ См.: Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Указ. соч. С. 97–98.

Реальное и эффективное местное самоуправление возможно при наличии определенных предпосылок и условий, которые в своей совокупности составляют основы местного самоуправления⁵⁶.

Впервые понятие «основы местного самоуправления» было закреплено в Федеральном законе от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ. В преамбуле этого акта говорилось о том, что он определяет правовые, экономические и финансовые основы местного самоуправления. Но, помимо установления законодательной основа местного самоуправления (статья 7) и финансово-экономической основы местного самоуправления (глава 5), обозначенный закон регламентировал еще и территориальные основы местного самоуправления (глава 2).

Действующий в настоящее время Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ в статье 4 закрепляет правовую основу местного самоуправления. В восьмой главе обозначенного акта регламентирована экономическая основа местного самоуправления. Ее можно определить как закрепленные в нормативных актах и объективно обусловленные направления деятельности местного самоуправления, которые подразумевают владение, пользование и распоряжение землей, природными ресурсами, а также объектами муниципальной собственности, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, обеспечение комплексного социально-экономического развития муниципального образования⁵⁷.

Термин территориальные основы местного самоуправления данный закон не содержит, но во второй главе устанавливает принципы территориальной организации местного самоуправления, то есть фактически базовые начала правового регулирования отношений, возникающих в процессе определения и установления границ муниципальных образований. Поэтому можно сделать вывод, что федеральный законодатель регламентирует и территориальные основы местного самоуправления, закрепляя, что:

– местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской-

⁵⁶ См.: Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Указ. соч. С. 199.

⁵⁷ См.: Писарев Д. А. Экономическая основа местного самоуправления в городах федерального значения: конституционно-правовой аспект: на примере города Москвы : автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.02. / Рос. ун-т дружбы народов. Москва, 2010. 22 с.

ской 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;

– границы территорий муниципальных образований устанавливаются и изменяются законами субъектов Российской Федерации в соответствии с предусмотренными федеральным законом требованиями.

Таким образом, в федеральном законе установлены такие составные элементы основ местного самоуправления, как:

- правовая основа местного самоуправления;
- территориальные основы местного самоуправления;
- экономическая основа местного самоуправления.

Несмотря на это, в научной и учебной литературе существуют и иные взгляды на состав элементов понятия «основы местного самоуправления».

Например, в своем учебнике Н. В. Постовой наряду с территориальной, экономической и правовой основами местного самоуправления ведет речь и о демографической основе⁵⁸. В учебнике Ю.А. Дмитриева выделены правовые, социальные, территориальные, организационные, идеологические и политические, финансово-экономические основы местного самоуправления⁵⁹.

Финансово-экономические, народовластные, гуманистические, территориальные, организационные, политические, социальные группы основ местного самоуправления выделяет в своей статье, посвященной исследованию основ и принципов местного самоуправления, В. В. Пылин⁶⁰.

А. С. Тюхтенов в своей диссертации выделяет организационные, территориальные, правовые и экономические, включающие материальные и финансовые, основы местного самоуправления⁶¹.

⁵⁸См.: Постовой Н.В. Муниципальное право России. М., 1998. С. 11.

⁵⁹См.: Муниципальное право Российской Федерации / Под ред. Ю.А. Дмитриева. М., 2005. С. 60.

⁶⁰См.: Пылин В.В. Основы и принципы местного самоуправления // Журнал российского права. 1999. № 7/8. С. 28.

⁶¹См.: Тюхтенов А.С. Экономическая (материальная) основа местного самоуправления в Российской Феде-

При этом подавляющее большинство ученых перечень трех установленных в федеральном законодательстве составных элементов основ местного самоуправления дополняют еще одним – организационными основами местного самоуправления⁶². Е. С. Шугрина отмечает, что в науке существуют разные подходы к определению термина «организационные основы местного самоуправления». Одни авторы связывают это понятие с системой местного самоуправления, другие с системой органов местного самоуправления. Сама же она полагает, что «организационные основы местного самоуправления можно определить как совокупность норм, регулирующих реализацию права граждан на местное самоуправление через формы непосредственного народовластия, органы местного самоуправления и иные выборные органы»⁶³.

Таким образом, основы местного самоуправления – фундаментальные, единые для всех типов муниципальных образований начала нормативного правового регулирования местного самоуправления, установленные на основе положений Европейской хартии местного самоуправления Конституцией Российской Федерации и действующим законодательством, и призванные обеспечить самостоятельное решение населением вопросов местного значения, самостоятельно или через формируемые им органы.

В структуру понятия «основы местного самоуправления» входят следующие элементы:

- правовая основа местного самоуправления;
- территориальные основы местного самоуправления;
- экономическая основа местного самоуправления;
- организационные основы местного самоуправления.

рации: теоретико-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 17.

⁶² См.: Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Указ.соч. С. 199; Шугрина Е. С. Организационные основы местного самоуправления. Новосибирск, 1997. С. 37; Пылин В.В. Основы и принципы местного самоуправления // Журнал российского права. 1999. № 7/8. С. 28; Муниципальное право Российской Федерации / Под ред. Ю.А. Дмитриева. М., 2005. С. 60.

⁶³ См.: Шугрина Е. С. Организационные основы местного самоуправления: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Московская государственная юридическая академия. М., 1997. С. 8-9.

Контрольные вопросы

1. Охарактеризуйте основные подходы к пониманию местного самоуправления, сложившиеся в современной российской науке.

2. Как характеризует местное самоуправление Конституция Российской Федерации?

3. Как местное самоуправление определяется в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации»? Сравните это определение с определением, данным местному самоуправлению в Европейской Хартии местного самоуправления.

4. Охарактеризуйте понятие и содержание общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации.

5. Что понимается под основами местного самоуправления? Какова структура основ местного самоуправления?

Глава 3. ПРАВОВАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ. МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ

Правовую основу местного самоуправления составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними 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), конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты (статья 4 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ).

Конституция Российской Федерации признает общепризнанные принципы и нормы международного права, и международные договоры Российской Федерации являются составной частью правовой системы нашего государства. В части 4 статьи 15 закреплено, что, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Поэтому, говоря о правовой основе местного самоуправления в Российской Федерации, нельзя обойти вниманием международные правовые акты. Речь идет, прежде всего, о важнейшем источнике муниципального права Европы, которым является Европейская Хартия местного самоуправления, разрабо-

танная и принятая Советом Европы по инициативе Постоянной Конференции местных и региональных органов власти в Европе (в настоящее время – Конгресс местных и региональных властей Европы) 15 октября 1985 года. Российская Федерация подписала данную Хартию 28 февраля 1996 года в Страсбурге, а 11 апреля 1998 года был издан Федеральный закон Российской Федерации «О ратификации Европейской Хартии местного самоуправления».

Декларация о принципах местного самоуправления в государствах-участниках Содружества, принятая Межпарламентской Ассамблеей государств-участников Содружества Независимых Государств 29 октября 1994 года, также выступает элементом правовой основы местного самоуправления в нашем государстве.

Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств приняла этот акт:

- считая, что местное самоуправление является необходимым элементом демократической организации государственной и общественной жизни каждого государства-участника СНГ;
- признавая неотъемлемость прав граждан на самостоятельное решение местных дел через институты местного самоуправления,
- осознавая необходимость совместных усилий всех государств-участников СНГ в поддержку реализации демократических принципов местного самоуправления и создания его действенных гарантий,
- в целях координации деятельности законодательных органов государств-участников Содружества Независимых Государств по реализации общезначимых принципов местного самоуправления.

Определяющая роль в регулировании местного самоуправления принадлежит Конституции Российской Федерации, которая признает и гарантирует местное самоуправление (статья 12).

Н. В. Постовой отмечает, если сравнить число норм о местном самоуправлении, закрепленных в Конституции Российской Федерации, с числом норм о какой-либо другой отрасли права, кроме конституционного, то можно

сделать вывод о том, что объем этих норм намного больше⁶⁴.

Помимо того, что местное самоуправление регламентируется в отдельной главе 8, речь о нем ведется и в немалом количестве статей из других глав российской Конституции (это статьи 3, 8, 9, 12, 15, 18, 24, 32, 33, 40, 41, 43, 46, 72, 130–133).

Большое значение для правового регулирования местного самоуправления имеют конституционные положения о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (статья 12), и что установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункт «н» статьи 72).

Российская Федерация устанавливает при этом общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации. Именно такое название – «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», носит федеральный закон, в соответствии с Конституцией Российской Федерации устанавливающий общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, определяющий государственные гарантии его осуществления.

Во многом для обеспечения сформулированных в нормах этого закона принципов, на федеральном уровне сформировалась нормативная правовая база, необходимая для организации местного самоуправления в Российской Федерации. Е. С. Шугрина отмечает, что общее количество федеральных законов, содержащих нормы муниципального права, более 150⁶⁵. В своем учебнике федеральные законы, регулирующие вопросы местного самоуправления, она разделяет на две группы.

Первую составляют законы, регулирующие только отдельные вопросы местного самоуправления (например, регулирующий муниципальную службу Федеральный закон от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Рос-

⁶⁴ См.: Постовой Н.В. Указ. соч. С. 4.

⁶⁵ См.: Шугрина Е. С. Указ. соч. С. 46.

сийской Федерации»).

Во вторую группу входят отраслевые законы, регулирующие отдельные отрасли или сферы общественной жизни (образование, здравоохранение, и т.д.), в которых, как правило, есть разделы (главы), нормы которых регулируют полномочия или предметы ведения органов местного самоуправления. Это связано с тем, что задачи и функции местного самоуправления реализуются практически во всех сферах местной жизни.

Тем не менее, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» является базовым федеральным законом, регулирующим местное самоуправление в нашем государстве: в нем установлено, что в случае противоречия ему федеральных законов и (или) иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих вопросы местного самоуправления, Конституции Российской Федерации, применяются Конституция Российской Федерации и его положения.

Правовую основу местного самоуправления наряду с федеральными законами, составляют издаваемые в соответствии с ними иные правовые акты Российской Федерации. В их числе Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ называет

- указы и распоряжения Президента Российской Федерации,
- постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации,
- нормативные правовые акты иных федеральных органов исполнительной власти (прежде всего, федеральных министерств).

Президент в соответствии с Конституцией Российской Федерации определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, что дает ему возможность играть существенную роль в разработке и реализации государственной политики в сфере местного самоуправления. Вопросам местного самоуправления нередко уделяется внимание в ежегодных посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федера-

ции. Важное место в системе нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти о местном самоуправлении занимают указы Президента Российской Федерации по вопросам местного самоуправления. Например, в целях реализации положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ Указом Президента РФ от 28.04.2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» был утвержден перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов.

Указом Президента РФ от 10.06.2012 г. № 805 в целях повышения роли и значения института местного самоуправления, развития демократии и гражданского общества был установлен День местного самоуправления, который отмечается 21 апреля, в день издания в 1785 году Жалованной грамоты городам, положившей начало развитию российского законодательства о местном самоуправлении. В этом указе федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, иным государственным органам, органам местного самоуправления, муниципальным органам, организациям и общественным объединениям рекомендовано проводить мероприятия, посвященные Дню местного самоуправления.

На основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации Правительство Российской Федерации издает постановления и распоряжения, в том числе и по вопросам местного самоуправления.

Например, Постановление Правительства РФ от 10.09.2008 г. № 657 «О ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов» определяет порядок ведения федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов.

Нормативные правовые акты по вопросам местного самоуправления издают и иные федеральные органы исполнительной власти.

В целях реализации вышеупомянутого Постановления Правительства

Российской Федерации от 10 сентября 2008 г. № 657 Министерством юстиции Российской Федерации была разработана методика ведения федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов, которая утверждена Приказом Минюста РФ от 19.12.2008 г. № 298 «Об организации работы по ведению федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов».

Правовую основу местного самоуправления составляют и акты «регионального» нормотворчества. К их числу Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ относит конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ в статье 6 устанавливает следующие полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления:

1) правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации в случаях и порядке, установленных данным Федеральным законом;

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

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

4) правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены законами субъектов Российской Федерации в порядке, установленном данным Федеральным законом.

В части 2 рассматриваемой статьи особо подчеркивается, что осуществление исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий органами государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления допускается только в случаях и порядке, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации.

По мнению ряда ученых, становится дискуссионным вопрос о целесообразности издания общих статутных актов субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении. Они в значительной степени (во всяком случае, в большей мере, чем сейчас) будут воспроизводить достаточно конкретные нормы Федерального закона⁶⁶.

Например, Законом Волгоградской области от 12 декабря 2005 г. № 1136-ОД был признан утратившим силу Закон Волгоградской области от 20 февраля 1995 г. № 21-ОД «Об организации местного самоуправления в Волгоградской области». Нового рамочного закона Волгоградской области о местном самоуправлении принято не было.

Большинство субъектов пошли по пути принятия не общих, а специальных (по отдельным вопросам правового статуса местного самоуправления) законодательных актов субъектов Российской Федерации. И даже те субъекты, где есть общие акты о местном самоуправлении, принимают в дополнение к ним такие законы. В их числе можно выделить следующие «региональные» законы.

Законы о наделении муниципальных образований на территории субъекта статусом городского, сельского поселения, муниципального района, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района, внутригородской территории городов федерального значения и об установлении границ территорий муниципальных образований. Стоит отметить, что законами субъектов Российской Федерации границы муниципальных образова-

⁶⁶ См.: Васильев В. И. Указ. соч. С. 5-14.

ний не только устанавливаются, но и изменяются (в соответствии с требованиями, предусмотренными федеральным законом). «Региональными» законами также осуществляется преобразование муниципальных образований, расположенных в границах субъекта Российской Федерации.

В качестве примера можно привести Закон Волгоградской области от 07 мая 2013 года №43-ОД «Об объединении Комсомольского сельского поселения и Ленинского сельского поселения, входящих в состав Николаевского муниципального района Волгоградской области, о внесении изменений в Закон Волгоградской области от 14 февраля 2005 г. № 1005-ОД «Об установлении границ и наделении статусом Николаевского района и муниципальных образований в его составе» и Закон Волгоградской области от 18 ноября 2005 г. № 1120-ОД «Об установлении наименований органов местного самоуправления в Волгоградской области».

Закон, регламентирующий вопросы организации и деятельности органов местного самоуправления (порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность, а также иные вопросы). В настоящее время эти вопросы должны определяться уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации (часть 3 статьи 34 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ). В Волгоградской области областной Думой 29.05.2014 года принят Закон Волгоградской области № 70-ОД «О некоторых вопросах формирования органов местного самоуправления в Волгоградской области».

Закон об установлении наименований органов местного самоуправления. 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 Волгоградской области действует

Закон Волгоградской области от 18.11.2005 г. № 1120-ОД «Об установлении наименований органов местного самоуправления в Волгоградской области».

Закон, регламентирующий некоторые вопросы организации муниципальной службы:

- утверждение реестра должностей муниципальной службы;
- установление типовых квалификационных требований, предъявляемых для замещения должностей муниципальной службы;
- установление типовой формы контракта с лицом, назначаемым на должность главы местной администрации по контракту;
- установление типового положения о проведении аттестации муниципальных служащих;
- утверждение порядка образования комиссий по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов;
- утверждение порядка проверки достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей муниципальной службы и муниципальными служащими, и соблюдения муниципальными служащими требований к служебному поведению;
- утверждение порядка применения взысканий за коррупционные правонарушения к муниципальным служащим.

В качестве примера можно привести Закон Волгоградской области от 11.02.2008 г. № 1626-ОД «О некоторых вопросах муниципальной службы в Волгоградской области».

Законы о выборах в органы местного самоуправления и о местном референдуме. В Волгоградской области это Закон Волгоградской области от 06.12.2006 г. № 1373-ОД «О выборах в органы местного самоуправления в Волгоградской области» и Закон Волгоградской области от 16.11.1998 г. № 222-ОД «О местном референдуме в Волгоградской области».

Закон, регулирующий некоторые вопросы организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований. Согласно части 2 статьи 2 Федерального закона от 07 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов

Российской Федерации и муниципальных образований», в случаях и порядке, установленных федеральными законами, правовое регулирование организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований осуществляется также законами субъекта Российской Федерации. Таким актом является Закон Волгоградской области от 16.03.2012 г. № 26-ОД «О некоторых вопросах организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований в Волгоградской области».

Закон, закрепляющий гарантии осуществления полномочий депутата и выборного должностного лица местного самоуправления. Гарантии осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления устанавливаются уставами муниципальных образований только в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (в Волгоградской области в соответствии с Законом Волгоградской области от 02.12.2008 г. № 1791-ОД «О гарантиях осуществления полномочий депутата и выборного должностного лица местного самоуправления в Волгоградской области»).

Законы о порядке наделения органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов государственными полномочиями в конкретных сферах. В соответствии с частью 2 статьи 19 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации осуществляется законами субъектов Российской Федерации. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами не допускается. Следует отметить, что ранее во многих субъектах действовали специальные законы о порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. До 1 января 2006 года действовал Закон Волгоградской области от 16 ноября 1998 года № 223-ОД «О порядке наделения органов местного самоуправления Волгоградской области отдельными государственными полномочиями». В декабре 2005 года этот нормативный акт был отменен принятым

Волгоградской областной Думой законом № 1137-ОД, который и вступил в силу с 1 января 2006 года. Нового акта, регулирующего этот вопрос, в Волгоградской области принято не было. Волгоградская областная Дума принимает отдельные законы о порядке наделения органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов государственными полномочиями в конкретных сферах. Вызвано это тем, что общие положения о порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями регламентированы федеральным законодателем (глава 4 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ).

Законами субъекта Российской Федерации может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. В Волгоградской области Законом Волгоградской области от 26.12.2016 г. № 136-ОД между органами местного самоуправления городского округа город-герой Волгоград и органами государственной власти Волгоградской области перераспределены полномочия по предоставлению земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена.

В тех субъектах, где созданы такие муниципальные образования, как городские округа с внутригородским делением, критерии для их деления на внутригородские районы устанавливаются законами субъекта Российской Федерации и уставом городского округа с внутригородским делением. В таких субъектах «региональными» законами за внутригородскими районами могут закрепляться также иные вопросы из числа установленных федеральным законом вопросов местного значения городских округов. А полномочия органов местного самоуправления городского округа с внутригородским делением и органов местного самоуправления внутригородских районов по решению установленных федеральным законом вопросов местного значения внутригородских районов могут разграничиваться законами субъекта Российской Федерации между органами местного самоуправления городского округа с внутригородским делением и органами местного самоуправления внутригородских районов. Зако-

нами рассматриваемых субъектов определяется состав муниципального имущества внутригородских районов (но в соответствии с перечнем установленных для них вопросов местного значения), источники доходов местных бюджетов внутригородских районов (исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства).

Правовую основу местного самоуправления составляют не только «региональные» законы, но и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Это постановления законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, акты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), акты органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Например, Постановлением Администрации Волгоградской области от 26.10.2017 г. № 558-п утверждены нормативы формирования расходов на содержание органов местного самоуправления муниципальных образований Волгоградской области и нормативов формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления и муниципальных служащих муниципальных образований Волгоградской области на 2018 год.

Правовую основу местного самоуправления, помимо уже рассмотренных актов, составляют муниципальные правовые акты. Они принимаются по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления.

Кроме того, муниципальные правовые акты могут приниматься по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, на основании и во исполнение положений, установленных соответствующими федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации. Формулировка «могут приниматься» применена по той причине, что содержание передаваемых государственных полномочий может и

не предусматривать принятия органами местного самоуправления нормативных правовых актов.

Муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования. За неисполнение муниципальных правовых актов граждане, руководители организаций, должностные лица органов государственной власти и должностные лица органов местного самоуправления несут ответственность в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

Если орган местного самоуправления полагает, что федеральный закон или иной нормативный правовой акт Российской Федерации либо закон или иной нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации по вопросам организации местного самоуправления и (или) установления прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления не соответствует Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, договорам о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Российской Федерации, вопрос о соответствии федерального закона или иного нормативного правового акта Российской Федерации либо закона или иного нормативного правового акта субъекта Российской Федерации по вопросам организации местного самоуправления и (или) установления прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, договорам о

разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Российской Федерации разрешается в судебном порядке.

До вступления в силу решения суда о признании федерального закона или иного нормативного правового акта Российской Федерации либо закона или иного нормативного правового акта субъекта Российской Федерации или отдельных их положений не соответствующими Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, договорам о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Российской Федерации принятие муниципальных правовых актов, противоречащих соответствующим положениям федерального закона или иного нормативного правового акта Российской Федерации либо закона или иного нормативного правового акта субъекта Российской Федерации, не допускается.

Таким образом, муниципальный правовой акт можно определить как решение, принятое непосредственно населением муниципального образования по вопросам местного значения, либо решение, принятое органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления по вопросам местного значения, по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также по иным вопросам, отнесенным уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления и (или) должностных лиц местного самоуправления, документально оформленные, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила или имеющие индивидуальный характер.

Система муниципальных правовых актов закреплена в статье 43 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. В нее входят:

- 1) устав муниципального образования, правовые акты, принятые на мест-

ном 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 лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Муниципальные правовые акты можно классифицировать не только по принявшему (издавшему) их субъекту, но и по иным основаниям.

В зависимости от юридической природы различаются нормативные правовые акты (устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила) длительного действия, рассчитанные на неоднократное применение, адресованные широкому кругу лиц, и правовые акты индивидуального характера (акты применения права), предназначенные для конкретных лиц, не касающиеся важных вопросов жизнедеятельности муниципального образования, применяемые однократно⁶⁷.

Некоторые исследователи выделяют еще и локальные нормативные правовые акты, действующие в рамках какого-либо органа местного самоуправления, подчеркивая, что это соответствует реальному состоянию массива муниципальных правовых актов. Локальный муниципальный правовой акт предлагается понимать как принятый (изданный) в определенном порядке официальный письменный документ органа местного самоуправления или его руководителя, содержащий нормативное предписание длительного действия, регулирующее внутреннюю деятельность соответствующего, органа муниципального образования и распространяющий свое действие на всех работников данного органа⁶⁸.

К этому виду актов, в частности, относятся нормативные правовые акты представительного органа муниципального образования, принятые по вопросам организации деятельности этого органа.

⁶⁷ Выдрин И.В. Муниципальное право России: учебник. М.: Норма, 2005. С. 103.

⁶⁸ См.: Чашина С. И. Система муниципальных правовых актов: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Уральская государственная юридическая академия. Екатеринбург, 2006. С. 8-9.

В зависимости от объекта воздействия муниципальные правовые акты классифицируются на:

- принятые по вопросам местного значения;
- принятые по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления на основе закона;
- принятые в сфере реализации права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения.

Муниципальные правовые акты можно классифицировать и по юридической силе. 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 им.

В зависимости от формы можно выделить следующие виды муниципальных правовых актов:

- устав муниципального образования;
- решения, принятые на сходе граждан;
- решения, принятые на местном референдуме;
- решения представительного органа муниципального образования;
- постановления главы муниципального образования;
- распоряжения главы муниципального образования;
- постановления председателя представительного органа муниципального образования;
- распоряжения председателя представительного органа муниципального образования;
- постановления местной администрации;
- распоряжения местной администрации;
- распоряжения иных должностных лиц местного самоуправления;
- приказы иных должностных лиц местного самоуправления. Основным

муниципальным правовым актом является устав муниципального образования. Его можно определить как комплексный основополагающий нормативный правовой акт муниципального образования, принимаемый и вступающий в силу в особом порядке, обладающий прямым действием и высшей юридической силой в системе муниципальных правовых актов, являющийся основой развития этой системы.

Устав выполняет учредительную функцию, закрепляя базовые правовые, в том числе статусные, характеристики муниципального образования, устанавливая систему органов и должностных лиц местного самоуправления и определяя их полномочия. Поэтому для устава, как для акта учредительного характера, предусмотрен особый порядок принятия и внесения изменений и дополнений.

Устав муниципального образования является базой для становления и развития системы муниципальных правовых актов. В нем устанавливаются нормотворческие полномочия органов и должностных лиц местного самоуправления, виды муниципальных правовых актов, процедуры муниципального правотворчества.

Данный акт непосредственно и комплексно регулирует важнейшие общественные отношения в сфере местного самоуправления.

В части 1 статьи 44 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ перечислены вопросы, которые в обязательном порядке должны определяться уставом муниципального образования. Термин «определяться» подразумевает, что ряд вопросов в уставе может не устанавливаться, а конкретизироваться с учетом местных особенностей, но в соответствии с федеральными и «региональными» законами, в которых уже установлены основы их правового регулирования.

К обязательным для определения в уставе муниципального образования относятся следующие вопросы:

– наименование муниципального образования (оно должно включать указание на тип муниципального образования;

– перечень вопросов местного значения - вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования. В уставе он именно «определяется», поскольку установлен он российской Конституцией и Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, и может быть изменен только путем внесения изменений и дополнений в указанный федеральный закон. Как представляется, такое определение должно происходить за счет конкретизации некоторых вопросов местного значения, но без использования при этом терминов, «расширяющих» их объем. Но, поскольку это достаточно сложно с юридико-технической точки зрения, в уставах зачастую механически воспроизводится перечень вопросов местного значения, установленный федеральным законодателем для данного типа муниципального образования;

– 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. Хотя основные положения относительно структуры и порядка формирования органов местного самоуправления закреплены федеральным и «региональным» законодателем, допускается, что уставом муниципального образования могут быть предусмотрены и не обозначенные в федеральном законе органы и выборные должностные лица местного самоуправления, обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения;

– наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления. Что касается наименования органов и должностных лиц местного самоуправления, то для представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) они устанавливаются законом субъекта Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций. Применительно к полномочиям органов и должностных лиц местного самоуправления можно отметить следующее. Федеральный закон от 6 октября 2003 г.

№ 131-ФЗ, устанавливая в статье 17 полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, содержит норму о том, что по вопросам местного значения федеральными законами, уставами муниципальных образований также могут устанавливаться полномочия органов местного самоуправления по решению указанных вопросов местного значения. Кроме того, именно уставом муниципального образования определяется, в конечном итоге, разграничение полномочий между органами местного самоуправления;

- виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов;

- срок полномочий избираемого на муниципальных выборах 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 формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, а также порядок контроля за его исполнением в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации;

- порядок внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования.

Перечень этих обязательных вопросов не является закрытым, дополнительно регламентируется, что уставом муниципального образования могут регулироваться и иные вопросы организации местного самоуправления, но в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Так, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ дополнительно к перечню перечисленных в части 1 статьи 44 вопросов, предписывает закреплять исключительно в уставе муниципального образования подотчетность и подконтрольность органов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления поселений и городских округов только в соответствии с уставами муниципальных образований вправе 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.

Исключительно в уставе муниципального образования предусматриваются случаи и порядок дополнительного использования органами местного самоуправления собственных материальных ресурсов и финансовых средств для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий.

Устав муниципального образования принимается, изменяется и вступает в силу в особом порядке.

Принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений находится в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования. Из этого есть одно исключение – в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек, устав принимается населением непосредственно на сходе граждан.

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). Одновременным публикуется (иным образом обнародуется) установленный представительным органом муниципального образования порядок учета предложений по проекту, а также порядок участия граждан в его обсуждении.

Иногда внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования требует необходимость его приведения в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральными или «региональными» законами. В этих случаях официальное опубликование (обнародование) порядка учета предложений по проекту муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования, а также порядка участия граждан в его обсуждении не требуется. Но изменения должны вноситься в устав в форме точного воспроизведения положений нормативных правовых актов, в соответствие с которыми устав и приводится.

Устав муниципального образования, равно как и муниципальный правовой акт о внесении в него изменений и дополнений, принимаются большинством в две трети голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования. В случае, если глава муниципального образования исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования, его голос учитывается как голос депутата обозначенного органа.

Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении в него изменений и дополнений подлежат государственной регистрации. По своей сути она является как формой предварительного контроля за соответствием его положений федеральным и «региональным» законам, так и необходимым условием его вступления в силу.

Порядок государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении в него изменений и дополнений, установлен Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований». В соответствии с его положениями, государственную регистрацию уставов муниципальных образований организует уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований. Таким органом, согласно Указу Президента РФ от 13.10.2004 г. № 1313, является Министерство юстиции Российской Федерации. Непосредственно осуществля-

ют государственную регистрацию территориальные органы Министерства юстиции Российской Федерации (далее – регистрирующие органы).

Ведение государственных реестров уставов муниципальных образований субъектов Российской Федерации осуществляется регистрирующими органами.

Уставы муниципальных образований, муниципальные правовые акты о внесении изменений в них, сведения, включенные в государственный реестр уставов муниципальных образований, являются открытыми и общедоступными, они предоставляются территориальными органами Минюста России физическим и юридическим лицам по письменным запросам, составленным в произвольной форме.

Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в него подлежат официальному опубликованию (обнародованию) после их государственной регистрации и вступают в силу после их официального опубликования (обнародования). Обязанность опубликовать (обнародовать) указанные акты после регистрации возлагается на главу муниципального образования: он обязан это сделать в течение семи дней со дня их поступления из регистрирующего органа. Кроме того, в течение 10 дней со дня официального опубликования (обнародования) устава муниципального образования (муниципального правового акта о внесении изменений в него), глава муниципального образования обязан направить в регистрирующий орган следующие сведения для включения в государственный реестр уставов муниципальных образований субъекта Российской Федерации:

– об источнике официального опубликования (обнародования) устава муниципального образования (муниципального правового акта о внесении изменений в устав муниципального образования);

– о дате официального опубликования (обнародования) устава муниципального образования (муниципального правового акта о внесении изменений в устав муниципального образования).

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.

Наряду с уставом муниципального образования актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов являются оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан). Они имеют прямое действие и применяются на всей территории муниципального образования.

Решение вопросов местного значения непосредственно гражданами муниципального образования осуществляется путем прямого волеизъявления населения муниципального образования, выраженного на местном референдуме (сходе граждан). Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ устанавливает ряд гарантий реализации решения, принятого таким образом. Так, если для реализации этого решения 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.

В систему муниципальных правовых актов также входят акты органов и должностных лиц местного самоуправления.

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;
- решения 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 (если иное не установлено федеральным законом).

Председатель представительного органа муниципального образования издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования, подписывает решения 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 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, а также распоряжения местной администрации по вопросам организации работы местной администрации в случае, если глава муниципального образования исполняет полномочия главы местной администрации;

– постановления и распоряжения по иным вопросам, отнесенным к его компетенции уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами.

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.

Можно сделать вывод, что в законодательстве Российской Федерации о местном самоуправлении не делается различий между правовыми актами главы местной администрации и правовыми актами местной администрации. Но на самом деле это не так. Федеральный закон предусматривает издание и актов главы местной администрации, не конкретизируя их форму. Например, в части 4 статьи 22 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ установлено, что инициатива проведения референдума, выдвинутая совместно представительным органом муниципального образования и главой местной администрации, оформляется правовыми актами представительного органа муниципального образования и главы местной администрации.

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

Все муниципальные нормативные правовые акты подлежат включению в регистр муниципальных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, организация и ведение которого осуществляются органами государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.

Регистры муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации составляют федеральный регистр. Ведение федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (в настоящее время это Министерство юстиции Российской Федерации) в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (Постановление Правительства РФ от 10.09.2008 г. № 657).

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

Принципами ведения регистра являются актуальность, общедоступность и достоверность сведений, содержащихся в регистре.

Контрольные вопросы

1. Каким образом правовая основа местного самоуправления определена в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации»?

2. Назовите и охарактеризуйте основополагающий международный правовой акт в сфере местного самоуправления. Каково его значение как элемента правовой основы местного самоуправления в нашем государстве?

3. Почему «базовый» федеральный закон, регламентирующий организацию местного самоуправления в Российской Федерации, носит название «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»?

4. На какие группы можно разделить федеральные законы, регулирующие вопросы местного самоуправления?

5. Какие правовые акты Российской Федерации, наряду с федеральными законами, составляют правовую основу местного самоуправления?

6. Какие акты «регионального» нормотворчества, согласно положениям Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации», составляют правовую основу местного самоуправления?

7. Какие полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления устанавливает Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ? Что изменилось в их установлении по сравнению с Федеральным законом от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»?

8. Как можно определить муниципальный правовой акт? По каким вопросам он может приниматься?

9. Охарактеризуйте систему муниципальных правовых актов.

10. Назовите основные классификации муниципальных правовых актов.

11. Обозначьте основные признаки, характеризующие устав муниципального образования как основной муниципальный правовой акт.

Глава 4. ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

4.1. Понятие и признаки территориальных основ местного самоуправления

Как было обозначено выше, местное самоуправление в Российской Федерации базируется на ряде основ, важнейшее место среди которых занимают территориальные основы местного самоуправления.

Это объясняется тем, что местное самоуправление всегда осуществляется на определенной территории. Нормативные правовые акты, принимаемые на местном уровне, действуют в пределах той или иной территории, органы местного самоуправления распространяют свои властные полномочия на определенную территорию, муниципальное имущество располагается в границах территории муниципалитета и т.д. Именно поэтому законодатель крайне подробно регламентирует вопросы, связанные с территориальным устройством местного самоуправления.

Под **территориальными основами местного самоуправления** следует понимать совокупность правовых норм, регламентирующих вопросы территориальной организации местного самоуправления.

Необходимо отметить, что правовое регулирование территориальной организации местного самоуправления в настоящее время осуществляется:

– Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (*далее везде – Федеральный закон № 131-ФЗ*) (установление общих принципов территориальной организации местного самоуправления)

– Законами субъектов Российской Федерации (установление и изменение границ муниципальных образований, их преобразование и т.д.)

– Муниципальными нормативными актами (выдвижение инициативы об изменении границ муниципальных образований или о преобразовании, выражение мнения местного населения на преобразование муниципалитета и т.д.).

Таким образом, мы можем убедиться, что правовое регулирование территориальных основ осуществляется не только на федеральном уровне, но на всех властных уровнях.

Можно выделить следующие основные **структурные элементы территориальных основ местного самоуправления:**

- муниципальное образование как территориальная единица местного самоуправления;

- требования к границам муниципальных образований, закрепленные Федеральным законом № 131-ФЗ;

- установление, изменение границ муниципальных образований, их преобразование и упразднение.

Рассмотрим каждый этих элементов в отдельности.

4.2. Муниципальное образование: понятие, признаки и виды

В Конституции РФ категория «муниципального образования» не содержится. Согласно статье 131 Конституции РФ «Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях...». Таким образом, Основной Закон современные муниципальные образования фактически называет «территориями». Категория «муниципальное образование» впервые закрепляется в Гражданском кодексе РФ. В статье 124 ГК РФ муниципальное образование определяется в качестве одного из субъектов гражданского права. Законодатель установил, что муниципальные образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством на рав-

ных началах с физическими и юридическими лицами, государством.

Определение муниципального образования впервые на законодательном уровне было раскрыто в Федеральном законе от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Причем, определение категории муниципального образования согласно Федеральному закону от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ имеет следующее коренное отличие от определения, содержащегося в современном Федеральном законе № 131-ФЗ: ранее действующее определение муниципального образования в отличие от современного содержало признаки муниципального образования.

В настоящее время муниципальное образование – это городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения.

Несмотря на то, что действующий закон не раскрывает признаки, присутствующие муниципальному образованию, опираясь на ранее действующее определение, а также теоретические исследования, выделим следующие **признаки муниципального образования:**

- наличие территории с четко определенными границами;
- наличие населения (закон предусматривает возможность упразднения поселения в случае отсутствия населения);
- наличие выборных и иных органов местного самоуправления;
- наличие муниципального имущества, инфраструктуры, собственного бюджета;
- наличие устава.

Таким образом, как мы можем убедиться, в признаках муниципального образования отражаются все основы местного самоуправления: территориальные, организационные, правовые, экономические.

Исходя из вышеуказанных признаков, можно определить муниципальное образование как населенную территорию, в границах которой осуществляется

местное самоуправление непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления в целях решения вопросов местного значения⁶⁹.

Федеральный закон № 131-ФЗ выделяет **7 видов муниципальных образований**:

- городское поселение;
- сельское поселение;
- муниципальный район;
- городской округ;
- городской округ с внутригородским делением;
- внутригородской район;
- внутригородская территория города федерального значения.

Важно отметить, что с момента принятия Федерального закона № 131-ФЗ и до 2014 года существовало 5 видов муниципальных образований. В 2014 году была проведена масштабная реформа местного самоуправления, в результате которой, в том числе, были введены 2 новых вида муниципальных образований – городской округ с внутригородским делением и внутригородской район в составе данного городского округа.

В Волгоградской области насчитывается 475 муниципальных образований (по состоянию на 2018 год).

Определения каждого из указанных видов муниципальных образований содержатся в статье 2 Федерального закона № 131-ФЗ.

Рассмотрим некоторые моменты, связанные с каждым из указанных видов муниципальных образований.

Городское поселение, как правило, представляет собой небольшой город или поселок. В отличие от сельского поселения, население городского поселения задействовано в основном в сфере производства или оказания услуг. В Волгоградской области – 29 городских поселений (к примеру, Городищенское городское поселение, городское поселение – город Серафимович, Еланское городское поселение и т.д.).

⁶⁹ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2006. С. 301–302.

Сельское поселение – наиболее многочисленный вид муниципальных образований России. По статистике, около 90 % от общего количества всех муниципальных образований Российской Федерации являются именно сельские поселения. В Волгоградской области насчитывается 408 сельских поселений (например, Кумылженское сельское поселение, Ольховское сельское поселение). Численность населения сельских поселений Волгоградской области различна и варьируется от 350 человек (малые поселения) до более чем 10 тыс. человек. В отличие от городского поселения, население сельского поселения задействовано в основном в сфере сельскохозяйственного производства либо переработки сельскохозяйственной продукции.

Необходимо разграничивать категории «сельское поселение» и «сельский населенный пункт». Согласно определению сельское поселение включает в себя один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов). В Волгоградской области, как правило, сельское поселение включает в себя именно несколько населенных пунктов. К примеру, в состав Глазуновского сельского поселения Кумылженского муниципального района входят станицы Глазуновская, Скуришенская и хутор Ближний, с административным центром – станица Глазуновская.

Муниципальный район включает в себя несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией. Территории городских округов не входят в состав территорий муниципальных районов. В Волгоградской области – 32 муниципальных района (к примеру, Ново-николаевский, Жирновский, Котельниковский муниципальные районы). В состав муниципального района может входить различное количество сельских и городских поселений: от 9 поселений в Котовском муниципальном районе до 25 поселений - в Урюпинском.

Рассматривая муниципальный район, необходимо обозначить такую категорию как «**межселенная территория**», не являющаяся самостоятельным видом муниципальных образований. Межселенная территория согласно Феде-

рального закона № 131-ФЗ – территория, находящаяся вне границ поселений. Фактически, это территория с крайне низкой плотностью населения, находящаяся вне границ поселений, но при этом находящаяся в границах муниципального района. В Российской Федерации в настоящее время насчитывается 80 межселенных территорий, значительная часть которых располагается в Сибири и на Дальнем Востоке. Важно понимать, что на межселенной территории проживает население, местное самоуправление осуществляется как населением непосредственно, так и через органы власти муниципального района, действуют муниципальные нормативные акты, т.е. все признаки, присущие местному самоуправлению, имеют место и на межселенной территории.

Городской округ – один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов. Как было указано выше, городской округ не входит в состав муниципального района, границы городских округов и муниципальных районов не могут пересекаться. Городской округ необходимо отличать от городского поселения, являющегося самостоятельным видом муниципальных образований. Федеральный закон № 131-ФЗ не выделяет критериев, по которым следует различать городской округ и городское поселение, однако, как правило, таковыми критериями являются:

- численность населения (городской округ – муниципальное образование с численностью населения от нескольких десятков тысяч человек до нескольких миллионов);
- размер территории (городское поселение – один город или поселок, а городской округ – территориально крупное муниципальное образование, включающее в себя несколько населенных пунктов либо деление на районы, микрорайоны);
- развитость социальной, транспортной и иной инфраструктуры, сферы бытовых услуг и др. критерии.

В Волгоградской области насчитывается 6 городских округов: Волгоград, Волжский, Камышин, Михайловка, Фролово и Урюпинск.

От городского округа необходимо отличать **городской округ с внутри-**

городским делением и внутригородские районы – новые виды муниципальных образований, введенные Федеральным законом от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ. В настоящее время в Российской Федерации имеется 3 городских округа с внутригородским делением: Челябинск, Самара и Махачкала.

Приведем отличия городского округа и городского округа с внутригородским делением:

1. Городской округ – территориально единое муниципальное образование, районы городского округа не являются самостоятельными муниципальными образованиями (к примеру, Тракторозаводский, Красноармейский районы г. Волгограда). Городской округ с внутригородским делением включает в себя внутригородские районы как самостоятельные муниципальные образования (к примеру, Челябинск включает в себя 7 внутригородских районов, каждый из которых является муниципальным образованием).

2. В городском округе создаются единые органы местного самоуправления – администрация, представительный орган (дума) и т.д.; районные администрации могут быть созданы для удобства управления крупным городом и подчинены администрации города. Городской округ с внутригородским делением представляет собой муниципальное образование с двухуровневой моделью управления: имеют место общегородские органы местного самоуправления (в частности, городская администрация, городская дума), а также в каждом внутригородском районе создаются самостоятельные органы местного самоуправления – администрации, представительные органы внутригородских районов. Указанные органы – общегородские и внутригородских районов – независимы и не подчинены друг другу, наделены собственной компетенцией.

3. Городской округ имеет единый бюджет муниципального образования, муниципальное имущество. Городской округ с внутригородским делением имеет два самостоятельных уровня бюджета – формируется общегородской бюджет и бюджеты внутригородских районов; муниципальное имущество также разграничивается между городским округом и внутригородскими районами.

4. Городской округ наделен единой компетенцией (вопросами местного значения), закрепленной в статье 16 Федерального закона № 131-ФЗ. В городском округе с внутригородским делением компетенция разграничена между двумя уровнями муниципальной власти – вопросы местного значения городского округа закреплены в той же статье 16 Федерального закона № 131-ФЗ, а статьей 16.2 регламентированы вопросы местного значения внутригородских районов.

Модель местного самоуправления, существующая в городском округе с внутригородским делением, имеет как свои достоинства, так и недостатки, и подробно проанализирована в научной литературе.

Внутригородская территория города федерального значения – самостоятельное муниципальное образование, представляющее собой часть территории города федерального значения – Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя. Особенности осуществления местного самоуправления на указанных территориях установлены статьей 79 Федерального закона № 131-ФЗ, а также законами указанных субъектов Российской Федерации. Как муниципальное образование, внутригородская территория имеет свои границы, формируются выборные и иные органы местного самоуправления, имеются собственные бюджеты, имущество, уставы.

4.3. Установление границ муниципальных образований, требования к границам

Одним из основных признаков муниципального образования является четко установленная граница. Границы территорий муниципальных образований устанавливаются и изменяются законами субъектов Российской Федерации.

Рассмотрим, к примеру, Закон Волгоградской области от 20 января 2005 года № 994-ОД «Об установлении границ и наделении статусом Калачевского района и муниципальных образований в его составе».

Во-первых, данный Закон наделяет Калачевский муниципальный район статусом муниципального образования, определяет его административный центр – город Калач-на-Дону.

Во-вторых, Закон закрепляет перечень сельских и городских поселений, входящих в состав Калачевского муниципального района, а также перечни населенных пунктов, входящих в состав поселений.

В-третьих, Закон содержит картографическое, очень четкое и детальное, описание границы Калачевского района Волгоградской области, которое имеет крайне важное практическое значение, позволяющее не допустить территориальных споров.

Требования к границам территорий четко закреплены в статье 11 Федерального закона № 131-ФЗ. Рассмотрим основные положения:

1. В Российской Федерации имеет место *двухуровневая модель местного самоуправления*. Это означает, что территория субъекта Российской Федерации разграничивается между поселениями (сельскими и городскими) и городскими округами. Это первый, нижний уровень местного самоуправления. Поселения и межселенные территории входят в состав муниципального района, который представляют собой второй уровень местного самоуправления.

2. 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).

3. В состав территории *сельского* поселения могут входить, как правило, один сельский населенный пункт или поселок с численностью населения более 1000 человек (для территории с высокой плотностью сельского населения - более 3000 человек) и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1000 человек каждый (для территории с высокой плотностью сельского населения - менее 3000 человек каждый).

4. Федеральный закон № 131-ФЗ устанавливает требования к размеру муниципальных образований: как правило, границы *сельского поселения* 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 *городского округа, муниципального района* – с учетом *транспортной доступности* до их административных центров и обратно.

5. Территории населенных пунктов, территории муниципальных образований не могут пересекаться, а именно:

- территория населенного пункта должна полностью входить в состав территории поселения, городского округа;

- территория одного поселения не может входить в состав территории другого поселения;

- территория городского округа не входит в состав территории муниципального района;

- территория поселения должна полностью входить в состав территории муниципального района.

4.4. Изменение границ муниципальных образований, преобразование муниципальных образований. Упразднение поселений

Границы муниципальных образований не являются раз и навсегда установленными и могут изменяться в силу различных причин. Федеральный закон № 131-ФЗ, в отличие от ранее действующего Федерального закона № 154-ФЗ, закрепляет достаточно подробный механизм изменения границ и преобразования муниципальных образований.

Рассмотрим основные положения Закона:

1. Изменение границ, преобразование муниципальных образований, осуществляется законами субъектов Российской Федерации.

2. С подобной инициативой может выступать население, органы местного самоуправления, органы государственной власти субъекта Российской Федерации, федеральные органы государственной власти.

3. Инициатива населения реализуется в порядке выдвижения инициативы проведения местного референдума. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти оформляется решениями соответствующих органов. Закон субъекта Российской Федерации об изменении границ или преобразований муниципального образования не должен вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления данного муниципального образования, в период проведения местного референдума.

4. Изменение границ, преобразование муниципального образования во всех случаях осуществляется с учетом мнения населения. Статья 12 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривает два способа выражения мнения населения:

- в ряде случаев мнение населения должно быть выражено непосредственно населением путем голосования либо на сходе граждан;
- как правило, мнение населения выражается представительными органами муниципальных образований, границы которых изменяются.
- Федеральный закон № 131-ФЗ закрепляет следующие виды преобразования муниципальных образований:
 - 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,
- выделение внутригородского района из городского округа с внутригородским делением.

В Волгоградской области имеется практика двух видов преобразования муниципальных образований:

- объединение двух сельских поселений в одно (см., Закон Волгоградской области от 07 мая 2013 года № 43-ОД «Об объединении Комсомольского сельского поселения и Ленинского сельского поселения, входящих в состав Николаевского муниципального района Волгоградской области»);
- объединение всех сельских поселений в единый городской округ (см., Закон Волгоградской области от 28 июня 2012 года № 65-ОД «Об объединении сельских поселений, входящих в состав Михайловского муниципального района Волгоградской области, с городским округом город Михайловка Волгоградской области»).

5. Федеральный закон № 131-ФЗ называет 2 условия для упразднения поселения:

- упразднение поселения возможно на территориях с низкой плотностью сельского населения и в труднодоступных местностях, если численность населения сельского поселения составляет менее 100 человек;
- на сходе граждан, проживающих в указанном поселении, должно быть решение об упразднении данного поселения.

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

Упразднение поселения осуществляется законом субъекта РФ. Субъекты выдвижения инициативы об упразднении поселения, порядок ее выдвижения, аналогичны выдвижению инициативы об изменении границ, преобразовании

муниципальных образований.

В случае, если в поселении отсутствуют жители, органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе принять решение об изменении административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации, в результате которого происходит упразднение поселения.

4.5. Соотношение административно-территориального и муниципально-территориального устройства

В Российской Федерации на местном уровне существует два вида территориального устройства, имеющих совершенно различную природу: административно-территориальное и муниципально-территориальное. Приведем их сравнение:

1. Отличие в юридической природе территориального устройства: административно-территориальное устройство – это система территориальной организации государственной власти; муниципально-территориальное устройство – система территориальной организации местного самоуправления.

2. Административно-территориальное устройство регламентируется законами субъектов РФ (см., Закон Волгоградской области от 07 октября 1997 года № 139-ОД «Об административно-территориальном устройстве Волгоградской области»), а муниципально-территориальное устройство является единым для всего государства и регламентируется Федеральным законом № 131-ФЗ.

3. Административно-территориальные единицы устанавливаются законами субъектов РФ (в Волгоградской области это – города областного и районного значения, район, рабочий поселок (поселок городского типа), курортный поселок, село, станица, хутор, сельсовет). Муниципально-территориальные единицы устанавливаются Федеральным законом № 131-ФЗ (см. определение муниципального образования).

4. Различный порядок образования, преобразования, упразднения административно-территориальных единиц и муниципальных образований.

Контрольные вопросы

1. Какими нормативными актами настоящее время регламентируются территориальные основы местного самоуправления?

2. В чем заключается различие городского округа и городского округа с внутригородским делением?

3. Какие субъекты вправе инициировать процедуру преобразования муниципального образования?

4. Каковы условия для упразднения поселения как муниципального образования?

5. Каково соотношение административно-территориального и муниципально-территориального устройства?

Глава 5. ВОПРОСЫ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО ИХ РЕШЕНИЮ

5.1. Компетенция местного самоуправления: понятие и структурные элементы

Смысл местного самоуправления в Российской Федерации фактически закреплен в статье 130 Конституции РФ и заключается в самостоятельном решении населением вопросов местного значения, владении, пользовании и распоряжении муниципальной собственностью. Таким образом, государство, закрепляя институт местного самоуправления, делегирует ряд вопросов, которые наиболее эффективно и целесообразно решать именно на местном уровне. Указанный аспект можно характеризовать как «функциональные основы местного самоуправления», которым посвящены главы 3 и 4 Федерального закона № 131-ФЗ.

Базовой категорией, характеризующей содержание деятельности любого социального управления, в том числе и местного самоуправления, является компетенция (например, компетенция Правительства, судебных органов и прочее). В данном параграфе мы рассмотрим понятие и содержание компетенции местного самоуправления.

Зачастую на практике категорию «компетенция» отождествляют с категориями «полномочия», «вопросы местного значения» и «предмет ведения». Однако очень важно разграничивать вышеуказанные понятия. Термин «компетенция» является наиболее широким термином, включающим в себя иные вышеуказанные категории.

Анализируя действующее законодательство, можно сделать вывод, что компетенция местного самоуправления включает в себя следующие **структурные элементы**:

1. Вопросы местного значения, закрепленные статьями 14, 15, 16, 16.2 Федерального закона № 131-ФЗ.

2. Права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, закрепленные статьями 14.1, 15.1, 16.1 Федерального закона № 131-ФЗ.

3. Полномочия органов местного самоуправления, закрепленные Федеральным законом № 131-ФЗ и иными нормативными актами.

4. Отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления.

Под **компетенцией местного самоуправления** следует понимать установленные нормами Конституции РФ, законов, подзаконных актов совокупность прав и обязанностей органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий.

5.2. Вопросы местного значения и права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения

Вопросы местного значения является основным элементом компетенции муниципальных образований. Именно в целях реализации таких вопросов создаются муниципальные образования, и собственно говоря, существует местное самоуправление.

Согласно статье 2 Федерального закона № 131-ФЗ **вопросы местного значения** – вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом осуществляется

населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

В ранее действующем Федеральном законе 1995 года № 154-ФЗ использовалась категория «предметы ведения» муниципальных образований, а вопросы местного значения являлись составной частью предметов ведения.

Определим основные **признаки**, присущие именно вопросам местного значения как элементу компетенции:

1. Первым отличительным признаком вопросов местного значения является их *направленность на непосредственное жизнеобеспечение местного населения*. На самом деле, анализируя статьи 14-16.2, мы можем убедиться, что данная формулировка не является преувеличением. Например, к вопросам местного значения относятся: газо- и водоснабжение, осуществление первичных мер пожарной безопасности, обеспечение малоимущих граждан жилыми помещениями и пр.

2. Вопросы местного значения *закрепляются исключительно Федеральным законом № 131-ФЗ*, их перечни являются закрытыми, не допускается расширительное толкование перечней вопросов местного значения. Таким образом, к примеру, невозможно наделить муниципальное образование дополнительным вопросом местного значения Указом Президента РФ, Постановлением Правительства РФ или губернатора. Необходимо обратить внимание, что согласно ранее действующему Федеральному закону № 154-ФЗ от 1995 года перечни таких вопросов не были закрытыми, что крайне негативно отражалось на правоприменительной практике.

3. Вопросы местного значения *осуществляются населением и органами местного самоуправления самостоятельно и под свою ответственность*. Данный признак проистекает из принципа самостоятельности и независимости местного самоуправления от органов государственной власти, что является одной из основ конституционного строя Российской Федерации. К примеру, в каждом муниципальном образовании самостоятельно утверждается бюджет, принимается устав, организуется досуг местного населения, решаются вопросы благоустройства населенных пунктов и пр. При этом, самостоятельность не

означает бесконтрольности, в связи с чем это принцип корреспондирует принципу ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных полномочий.

4. Вопросы местного значения *закрепляются за конкретными типами муниципальных образований*. В Федеральном законе № 131-ФЗ отражены вопросы местного значения сельских и городских поселений (статья 14), муниципальных районов (статья 15), городских округов (статья 16) и внутригородских районов (статья 16.2). В ранее действующем Федеральном законе № 154-ФЗ от 1995 года предусматривался единый для всех видов муниципальных образований перечень вопросов местного значения.

Рассмотрим некоторые важные положения, закрепленные Федеральным законом № 131-ФЗ, связанные с вопросами местного значения.

– До 2014 года вопросы местного значения сельских и городских поселений не разграничивались, закреплялся единый перечень вопросов местного значения поселений. Федеральным законом от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ были внесены существенные изменения, а именно, сельские поселения были разгружены от многих несвойственных им полномочий. В настоящее время, закон закрепляет 40 вопросов местного значения городских поселений, из которых согласно пункту 3 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ только 13 являются вопросами местного значения сельских поселений. Законами субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними уставами муниципальных образований за сельскими поселениями могут закрепляться также другие вопросы из вопросов местного значения городских поселений. В Волгоградской области, как и во всех остальных субъектах Российской Федерации, принят такой закон – Закон Волгоградской области от 28 ноября 2014 года № 156-ОД «О закреплении отдельных вопросов местного значения за сельскими поселениями в Волгоградской области». Названный закон закрепил за сельскими поселениями дополнительно 17 вопросов из перечня вопросов местного значения городских поселений. Таким образом, в настоящее время в Волгоградской области, сельские поселения реализуют 30 вопросов местного значения.

– По общему правилу, каждое муниципальное образование реализует вопросы местного значения самостоятельно. Однако, как мы ранее отмечали, в Российской Федерации закреплена двухуровневая модель местного самоуправления, где сельские и городские поселения территориально входят в состав муниципальных районов. Муниципальные районы финансово-экономически являются более устойчивыми и развитыми муниципальными образованиями, в связи с чем законом закреплен механизм взаимопомощи поселений и муниципальных районов в реализации вопросов местного значения. Так, согласно пункту 4 статьи 15 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления муниципальных районов и поселений, входящих в их состав, вправе заключать соглашения о передаче им осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов муниципальных образований. В данном случае необходимо обратить внимание на два момента:

- 1) предметом таких соглашений могут являться исключительно вопросы местного значения, передача каких-либо иных полномочий невозможна;
- 2) передача полномочий с поселения на район либо наоборот возможна только с одновременной передачей финансовых средств на осуществление таких полномочий.

В Волгоградской области практика заключения подобных соглашений реализуется весьма активно.

Характеризуя вопросы местного значения, необходимо обратить внимание на такой элемент компетенции как **права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения.**

Перечни таких прав закреплены статьями 14.1, 15.1 и 16.1 Федерального закона № 131-ФЗ. Коренное отличие данного элемента компетенции от вопросов местного значения заключается в следующем: органы местного самоуправления *обязаны* исполнять вопросы местного значения, за неисполнение или ненадлежащее их исполнение наступает ответственность перед населением и государством, возможно удаление высших должностных лиц о отставку и т.д. А

вопросы, отраженные в статьях 14.1, 15.1 и 16.1 Федерального закона № 131-ФЗ, органы местного самоуправления исполнять *вправе* при наличии финансовых средств, кадров и имущества, необходимого для их реализации. За неисполнение данных вопросов ни органы местного самоуправления, ни их должностные лица привлечены к ответственности быть не могут. К таким вопросам относятся, в частности, создание музеев, совершение нотариальных действий, отлов и содержание безнадзорных животных и пр.

5.3. Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения

Вторым важным элементом компетенции муниципальных образований являются полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. В отличие от вопросов местного значения, Федеральный закон № 131-ФЗ не дает определения указанной категории, а содержит лишь перечень таких полномочий в статье 17.

Определим **отличительные признаки** такого элемента компетенции как полномочия органов местного самоуправления:

1. Органы местного самоуправления наделяются соответствующими полномочиями *в целях реализации вопросов местного значения*. Таким образом, полномочий по количеству значительно больше чем вопросов местного значения. К примеру, вопросом местного значения является теплоснабжение населения, а в целях реализации данного вопроса местного значения органы местного самоуправления уже наделяются десятком полномочий, закрепленных Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении».

2. В отличие от вопросов местного значения, перечни которых являются закрытыми и не допускается их расширительное толкование, перечень полномочий согласно статье 17 Федерального закона № 131-ФЗ является открытым.

3. Третий признак полномочий вызывает на практике наибольшее количество проблем и заключается в том, что в отличие от вопросов местного зна-

чения, перечень которых закреплен исключительно Федеральным законом № 131-ФЗ и не может регламентироваться какими-либо иными нормативными актами, полномочия содержатся в сотнях иных Федеральных законах, Постановлений Правительства РФ, Указах Президента РФ, актах федеральных органов исполнительной власти. Сложность заключается в том, что органы местного самоуправления и их должностные лица обязаны исполнять не только вопросы местного значения, но и весь объем полномочий по решению вопросов местного значения, и их неисполнение или ненадлежащее исполнение может повлечь привлечение должностных лиц к ответственности.

По общему правилу, полномочия органов местного самоуправления осуществляются органами местного самоуправления муниципальных образований самостоятельно. Подчиненность органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления одного муниципального образования другому не допускается.

Однако Федеральным законом от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ была введена важная законодательная новелла – возможность перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ.

Так, в силу пункта 1.2 Федерального закона № 131-ФЗ такое перераспределение полномочий может осуществляться законами субъекта РФ. Перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.

Примеры таких законов имеются и в Волгоградской области: перераспределены полномочия в области электроснабжения (Закон Волгоградской области от 28.12.2015 г. № 223-ОД), газоснабжения населения (Закон Волгоградской области от 03.12.2015 г. № 204-ОД), предоставления земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, в г. Волгограде (Закон Волгоградской области от 26.12.2016 г. № 136-ОД).

При этом Закон предусмотрел важную гарантию недопустимости передачи любых полномочий на региональный уровень. Так, ни при каких обстоя-

тельствах 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, а также некоторых иных полномочий.

5.4. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями

Рассматривая зарубежные модели местного самоуправления, мы обращали внимание, что российская модель наиболее близка по большинству признаков к смешанной (германской) модели местного самоуправления. Одним из ярких признаков данной модели является возможность государства делегировать часть своих функций органам местного самоуправления. Российская Федерация не стала исключением, закрепив в статье 132 Конституции возможность наделения органов местного самоуправления законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Детальная регламентация механизма передачи таких полномочий регламентируется главой 4 Федерального закона № 131-ФЗ.

Рассмотрим основные положения Закона, устанавливающие порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями:

1. Закон закрепляет определение категории *«отдельных государственных полномочий»*, под которыми понимаются полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным в соответствии с настоящим Федеральным законом к вопросам местного значения.

2. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями *осуществляется только законами*:

- полномочиями Российской Федерации – федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации,

- полномочиями субъектов Российской Федерации – законами субъектов Российской Федерации.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами не допускается. Следовательно, невозможно «нагрузить» муниципалитеты государственными полномочиями, например, Указом Президента РФ или Постановлением Губернатора Волгоградской области.

3. Как правило, отдельные государственные полномочия передаются органам местного самоуправления *муниципальных районов и городских округов*, если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта РФ. Данное положение Закона является обоснованным, поскольку именно муниципальные районы и городские округа имеют гораздо более развитый экономический и кадровый потенциал и возможности, в сравнении с городскими и сельскими поселениями. Между тем, законом не запрещено наделять и поселения отдельными государственными полномочиями.

4. Законом регламентирован *срок* наделения отдельными государственными полномочиями: органы местного самоуправления могут наделяться такими полномочиями на неограниченный срок либо, если данные полномочия имеют определенный срок действия, на срок действия этих полномочий.

5. *Отдельные государственные полномочия передаются одновременно с передачей финансовых средств на их исполнение!* Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов. Органы местного самоуправления *вправе* дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления пере-

данных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

6. Закон закрепляет четкий *перечень существенных условий*, которые должны содержаться в законе, наделяющем органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (см. пункт 6 статьи 19 Федерального закона № 131-ФЗ).

7. Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ по вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий в пределах своей компетенции вправе издавать обязательные для исполнения нормативные правовые акты и осуществлять контроль за их исполнением.

8. Органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

9. Органы государственной власти, наделяя органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, осуществляют контроль за осуществлением, а также за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления, в свою очередь, обязаны предоставлять уполномоченным государственным органам документы, связанные с осуществлением переданных полномочий. В случае выявления нарушений требований законов уполномоченные государственные органы вправе давать письменные предписания по устранению таких нарушений, обязательные для исполнения органами и должностными лицами местного самоуправления, которые могут быть обжалованы в судебном порядке.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями является очень распространенной практикой как в Российской Федерации в целом, так и в Волгоградской области, в частности.

Наиболее ярким примером наделения органов местного самоуправления

федеральными государственными полномочиями является первичный воинский учет. Данное полномочие является полномочием Министерства обороны РФ, однако ежегодно Министерство передает это полномочие всем органам местного самоуправления вместе с соответствующими денежными средствами в целях эффективной ее реализации.

В Волгоградской области также распространена практика наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями региональных органов власти. Так, к примеру, регистрация актов гражданского состояния, деятельность по опеке и попечительству, обеспечение деятельности комиссий по делам несовершеннолетних являются региональными государственными полномочиями, переданными для осуществления органам местного самоуправления.

Контрольные вопросы

1. Каковы структурные элементы компетенции муниципального образования? Что понимается под компетенцией муниципального образования?
2. Назовите основные признаки вопросов местного значения.
3. Какими нормативными актами регламентируются вопросы местного значения сельских поселения?
4. Возможно ли в настоящее время перераспределение полномочий на региональный уровень? Если такое возможно, то все ли полномочия муниципалитетов могут быть переданы на региональный уровень?
5. Какова форма наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями?

Глава 6. ФОРМЫ НЕПОСРЕДСТВЕННОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НАСЕЛЕНИЕМ И УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ определяет местное самоуправление в Российской Федерации как форму осуществления народом своей власти.

Согласно части 3 статьи 2 Конституции Российской Федерации, народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Применительно к местному самоуправлению в Конституции установлено, что оно осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления (часть 2 статьи 130).

Основные формы непосредственной демократии, в которых может быть осуществлено местное самоуправление, определены в главе 5 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Их перечень является открытым, в статье 33 обозначенного закона предусматривается право граждан участвовать в осуществлении местного самоуправления и в иных, не названных законодателем, формах.

Определенные федеральным законодателем формы непосредственной демократии, в которых может быть осуществлено местное самоуправление,

можно разделить на две группы. Первую составляют формы непосредственного осуществления местного самоуправления населением. Во вторую группу входят формы участия населения в осуществлении местного самоуправления⁷⁰.

Различия между этими формами заключаются, во-первых, в том, что реализация форм непосредственного осуществления местного самоуправления населением всегда ведет к принятию властного решения по вопросам местного самоуправления (например, на местном референдуме). Реализация же форм участия населения в решении вопросов местного значения ведет только к выявлению мнения по конкретному вопросу местного значения, решать же этот вопрос будут органы местного самоуправления или их должностные лица.

Второе отличие обозначенных форм друг от друга состоит в том, что формы первой группы являются обязательными. Так, в муниципальном образовании выборы обязательно проводятся с определенной периодичностью. Что касается форм второй группы, то лишь публичные слушания здесь являются обязательным этапом в принятии решения по установленному кругу вопросов.

Исходя из этих признаков, формами непосредственного осуществления местного самоуправления населением выступают:

- местный референдум;
- муниципальные выборы;
- голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления;
- голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;
- сход граждан.

Следует отметить, что в Федеральном законе от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» понятия «сход» и «собрание» были идентичными. Федеральный закон № 131-ФЗ разграничил эти понятия и закрепил их как самостоятельные формы.

⁷⁰ См.: Антонова Н. А. Развитие форм непосредственной демократии в системе местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 4. С. 37–40.

К формам участия населения в осуществлении местного самоуправления следует отнести такие, как:

- правотворческая инициатива граждан;
- территориальное общественное самоуправление;
- публичные слушания;
- опрос граждан;
- собрание граждан;
- конференция граждан;
- обращения граждан в органы местного самоуправления.

6.1. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления

1. Местный референдум

Определение местного референдума дано в Федеральном законе от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Референдум местный (местный референдум) – референдум, проводимый в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования среди обладающих правом на участие в референдуме граждан Российской Федерации, место жительства которых расположено в границах муниципального образования.

Можно выделить следующие признаки местного референдума:

- местный референдум проводится в соответствии с актами трех уровней: федерального, «регионального» и муниципального;
- местный референдум проводится среди обладающих правом на участие в референдуме граждан Российской Федерации, место жительства которых расположено в границах муниципального образования. Кроме того, иностранные

граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право участвовать в местном референдуме на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации. Это право предоставляется им на основании международных договоров Российской Федерации, а порядок его реализации устанавливается законом (часть 10 статьи 4 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ);

– цель проведения местного референдума – решение непосредственно населением исключительно вопросов местного значения; на местный референдум могут быть вынесены только вопросы местного значения, причем среди них федеральным законом, конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования могут быть определены вопросы, подлежащие обязательному вынесению на местный референдум (такое положение содержится, например, в части 2 статьи 56 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ). Статья 12 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ закрепляет ряд требований к вопросам референдума, в том числе и местного. Они не должны ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина, равно как и конституционные гарантии их реализации, и не могут противоречить действующему законодательству. Вопрос местного референдума должен быть сформулирован таким образом, чтобы на него можно было бы дать только однозначный ответ, и чтобы правовые последствия принятого в ходе его проведения решения были конкретными и понятными всем его участникам. В этой же статье установлен перечень вопросов, которые запрещены к вынесению на местный референдум. В их числе вопросы, связанные со сроками полномочий органов местного самоуправления, с проведением досрочных выборов в указанные органы, равно как и их персональным составом; вопросы местного бюджета (его принятие или изменение, исполнение и изменение финансовых обязательств муниципального образования); введение в действие неотложных и чрезвычайных мер в целях обеспечению здоровья и безопасности населения.

Этот перечень является закрытым, установление иных ограничений для во-

просов, выносимых на местный референдум, кроме указанных, не допускается.

– местный референдум может проводиться только на всей территории муниципального образования. Его проведение на части территории муниципального образования федеральным законодателем не предусмотрено. В соответствии со статьей 14 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ, инициатива проведения референдума в Российской Федерации принадлежит гражданам Российской Федерации, имеющим право на участие в референдуме. При этом отмечается, что федеральным законом указанная инициатива может быть предоставлена и иным субъектам. В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ инициатива проведения местного референдума предоставлена также таким субъектам, как:

– избирательные объединения, иные общественные объединения, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдумах;

– представительный орган муниципального образования и глава местной администрации (инициатива должны быть выдвинута ими совместно).

По инициативе этих субъектов, равно как и по инициативе, выдвинутой гражданами Российской Федерации, представительным органом муниципального образования принимается решение о назначении местного референдума. При его принятии необходимо учитывать установленные в статье 13 Федерального от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ обстоятельства, исключающие назначение и проведение референдума любого уровня.

Это режим военного или чрезвычайного положения, введенный на территории Российской Федерации либо на территории, на которой предполагается проводить референдум, или на части этой территории. Нельзя назначить референдум и в течение трех месяцев после отмены указанного режима.

Также уставом муниципального образования может быть установлен срок, в течение которого местный референдум с такой же по смыслу формулировкой вопроса не проводится (при этом он не может быть более двух лет с даты официального опубликования результатов предыдущего референдума). Кроме того, если инициативной группе по проведению местного референдума

отказано в его назначении по предложенному вопросу, члены инициативной группы не могут в течение двух лет со дня принятия этого решения выступать повторно с инициативой проведения местного референдума по вопросу, имеющему такую же по смыслу или содержанию формулировку (части 28 статьи 38 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ).

Если инициатива проведения местного референдума исходит не от органов местного самоуправления, обязательным условием его назначения является сбор подписей в поддержку данной инициативы. Их количество устанавливается законом субъекта Российской Федерации и не может превышать 5 процентов от числа участников референдума, зарегистрированных на территории муниципального образования (но не может быть менее 25 подписей). Установление квоты на сбор подписей при проведении местного референдума на части территории муниципального образования не допускается.

Общий порядок реализации инициативы проведения местного референдума, а также его назначения и проведения регламентирован Федеральным законом от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ, и конкретизируется принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации. Так, в Волгоградской области действует Закон Волгоградской области от 16.11.1998 г. № 222-ОД «О местном референдуме в Волгоградской области».

Необходимо отметить, что федеральный законодатель установил достаточно жесткие требования к явке на референдум – если в нём примет участие не более половины участников референдума, внесенных в списки на территории его проведения, то он будет признан не состоявшимся. Достаточно высокий процент участников референдума должен поддержать вынесенный на него вопрос с тем, чтобы он считался одобренным. Если за него проголосовало не более половины участников референдума, принявших участие в голосовании, то решение признается не принятым на референдуме.

В случае принятия решения оно является обязательным, не нуждается в дополнительном утверждении и подлежит регистрации в органе местного самоуправления в порядке, установленном для регистрации нормативных право-

вых актов. Исполняют указанное решение органы местного самоуправления в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом муниципального образования. Возможен и такой вариант, что реализация принятого на местном референдуме решения дополнительно требует издания нормативного правового акта. В этом случае указанный акт должен быть подготовлен и (или) принят в срок, определенный в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на местном референдуме, органом или должностным лицом местного самоуправления, в чью компетенцию входит данный вопрос. При этом данный срок не может быть более трех месяцев.

Решение, принятое на местном референдуме, может быть отменено или изменено только путем принятия иного решения на местном референдуме, но не ранее чем через два года после его принятия. В случае принятия на местном референдуме нормативного правового акта он может быть изменен только в установленном им порядке. Если же данный порядок не установлен, изменения могут быть также внесены в порядке, предусмотренном для внесения изменений в соответствующий нормативный акт, но не ранее чем через пять лет со дня принятия соответствующего решения на местном референдуме.

Кроме того, принятое на местном референдуме решение может быть обжаловано в судебном порядке гражданами, органами местного самоуправления, прокурором, уполномоченными федеральным законом органами государственной власти. Следовательно, указанное решение может быть признано недействительным (недействующим) в судебном порядке.

Местный референдум, наряду с муниципальными выборами, в соответствии с Конституцией Российской Федерации (часть 3 статьи 3) является высшей формой непосредственного народовластия на муниципальном уровне. Вместе с тем, на уровне местного самоуправления право определять вопросы, подлежащие обязательному вынесению на местный референдум, практически не реализовывается. В большинстве муниципальных образований местный референдум не проводился ни разу.

По данным Министерства юстиции Российской Федерации, в 2016 году

было проведено 1555 местных референдумов в 10 субъектах Российской Федерации. В подавляющем большинстве случаев местные референдумы были связаны с введением механизма самообложения (единственным известным исключением стал референдум в городском поселении Ногинске Московской области об организации работы наземного электрического транспорта – городского трамвая, признанный не состоявшимся из-за недостаточной активности граждан). Следовательно, в 2016 году референдумы по самообложению проводились 1 554 раза, из них 1429 раз в Республике Татарстан, 122 раза в Кировской области, 13 раз в Пермском крае, 10 раз в муниципальных образованиях еще 7 субъектов Российской Федерации. При этом рекордные показатели принадлежат Республике Татарстан, в которой в 2016 году в 796 муниципальных образованиях (из которых 15 городских поселений и 781 сельское) в рамках самообложения было собрано более 160 миллионов рублей. В 2017 году в 866 муниципальных образованиях республики (из которых 19 городских поселений и 847 сельское) в рамках самообложения было собрано более 203 миллионов рублей. Подобная активность граждан поощряется путем софинансирования местных инициатив из республиканского бюджета.

В 2017 году было проведено 1187 местных референдумов в 10 субъектах Российской Федерации⁷¹.

2. Муниципальные выборы

В Конституции Российской Федерации выборы характеризуются как высшее непосредственное выражение власти народа (часть 3 статьи 3), способ осуществления гражданами не только государственной власти, но и местного самоуправления (часть 2 статьи 3, часть 2 статьи 130).

Их нормативное определение дается в нескольких правовых актах. Так, общее понятие выборов дает Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ. В нем выборы закреплены как форма прямого волеизъявления граждан, осу-

⁷¹ Доклад о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2017 г. – начало 2018 г.) // <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения 10.09.2018).

ществляемого в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица.

Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ в статье 23 не дает определения муниципальных выборов, но устанавливает цели их проведения – это избрание выборных органов и должностных лиц местного самоуправления. Особо подчеркивается, что проводится это избрание на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Исходя из этих положений, муниципальные выборы можно определить как форму прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований в целях избрания депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления.

На муниципальных выборах избираются депутаты, т.е. члены представительного органа муниципального образования, следовательно, формируется этот орган. В уставе муниципального образования могут быть предусмотрены иные выборные органы местного самоуправления, которые также формируются на муниципальных выборах. На муниципальных выборах могут избираться выборные должностные лица местного самоуправления. Избрание обозначенных субъектов – цель проведения муниципальных выборов (часть 1 статьи 23 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ). В силу этого, муниципальные выборы классифицируют чаще всего по органу или должностному лицу местного самоуправления, который на этих выборах подлежит избранию:

- выборы представительного органа муниципального образования;
- выборы главы муниципального образования (в случае избрания данного должностного лица непосредственно населением);
- выборы иных выборных должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования (в случае избрания их непосредственно населением).

Как и все остальные формы непосредственного осуществления местного

самоуправления населением, муниципальные выборы являются обязательными в установленных законодательством ситуациях. Кроме того, они должны быть периодическими и проводиться в сроки, обеспечивающие соблюдение сроков полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления. Срок, на который избираются органы местного самоуправления, и срок полномочий указанных органов устанавливается уставами муниципальных образований, при этом он не может составлять менее двух и более пяти лет. Днём голосования на выборах в органы местного самоуправления является второе воскресенье сентября года, в котором истекают сроки их полномочий, а если сроки полномочий истекают в год проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации очередного созыва, – день голосования на указанных выборах. Это правило не действует в случае досрочного прекращения полномочий органа местного самоуправления (или его депутатов, если это влечет за собой неправомочность муниципального органа). В такой ситуации проводятся досрочные выборы. Они должны быть проведены не позднее, чем через шесть месяцев со дня такого досрочного прекращения полномочий.

Муниципальные выборы назначаются представительным органом муниципального образования, а их организация и проведение регулируется федеральными, «региональными» и муниципальными нормативными правовыми актами.

Федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации устанавливаются порядок их назначения, подготовки, проведения, установления итогов и определения результатов.

Законом субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральными законами устанавливаются виды избирательных систем, которые могут применяться при их проведении муниципальных выборов.

Уставом муниципального образования в соответствии с установленными законом субъекта Российской Федерации видами избирательных систем определяется конкретная избирательная система, применяемая при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании.

Правовое регулирование муниципальных выборов в Волгоградской обла-

сти осуществляется на основе Закона Волгоградской области от 06.12.2006 г. № 1373-ОД «О выборах в органы местного самоуправления в Волгоградской области». Этот закон определяет порядок реализации гражданами Российской Федерации права на участие в выборах органов местного самоуправления, проводимых в муниципальных образованиях, расположенных на территории Волгоградской области.

Есть положения о них и в муниципальных правовых актах. В статье 11 Устава города-героя Волгограда (принят постановлением Волгоградского городского совета народных депутатов от 29.06.2005 г. № 20/362) закреплено, что муниципальные выборы проводятся в целях избрания депутатов Волгоградской городской Думы. В статье 7 Устава городского округа – город Камышин Волгоградской области указано, что муниципальные выборы проводятся в целях избрания депутатов Камышинской городской Думы. Устав городского поселения р.п. Октябрьский Октябрьского муниципального района Волгоградской области (принят решением Совета депутатов городского поселения р.п. Октябрьский Октябрьского муниципального района Волгоградской обл. от 18.08.2014 N 36-2/240) закрепляет, что муниципальные выборы проводятся в целях избрания депутатов р.п. Октябрьский.

Можно отметить отдельные особенности организации и проведения муниципальных выборов в сравнении с федеральными и «региональными»:

1) иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, на основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном законом, имеют право участвовать в муниципальных выборах и как избиратели, и как кандидаты. При этом федеральное законодательство не допускает возможности участия иностранных граждан в выборах органов государственной власти.

2) по общему правилу, в случае образования многомандатного избирательного округа число депутатских мандатов, подлежащих распределению в этом округе, не может превышать пяти. Однако данное ограничение не применяется при выборах в органы местного самоуправления сельского поселения, а также

при выборах в органы местного самоуправления иного муниципального образования в избирательном округе, образованном в границах избирательного участка (в последнем случае в округе должно насчитываться не более 3 тыс. избирателей). В соответствующих случаях муниципальные образования вправе самостоятельно определять число мандатов, приходящихся на избирательный округ;

3) на выборах глав муниципальных образований, а также депутатов представительных органов муниципальных образований, избираемых по мажоритарной избирательной системе, правом выдвигать кандидатов обладают не только политические партии, но и общественные организации и общественные движения, уставы которых предусматривают участие в выборах и которые зарегистрированы на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне (при проведении выборов органов государственной власти таким правом обладают только политические партии);

4) при выборах депутатов представительных органов муниципальных образований, при которых избирательные округа образуются согласно средней норме представительства, не превышающей 5 тыс. избирателей, кандидаты не обязаны представлять в соответствующую избирательную комиссию сведения о размере и об источниках своих доходов, а также о принадлежащем им имуществе. Данное правило, упрощающее участие кандидатов в муниципальных выборах, применяется, если иное не предусмотрено законом субъекта Российской Федерации;

5) при проведении выборов в представительные органы муниципальных образований со средней нормой представительства избирателей, установленной законом, но не более 10 тыс., сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов может не осуществляться, если законом субъекта Российской Федерации предусмотрен заявительный порядок регистрации кандидатов;

6) разрешается безальтернативное голосование на выборах депутатов представительных органов муниципальных образований, если это предусмотрено законом субъекта Российской Федерации. При этом кандидат считается

избранным, если за него проголосовало не менее 50% избирателей, принявших участие в голосовании. При проведении иных выборов допускается безальтернативное голосование только во втором туре выборов;

7) при проведении выборов в органы местного самоуправления создание кандидатом избирательного фонда обязательно при условии, если число избирателей в избирательном округе не превышает 5 тыс. и финансирование кандидатом своей избирательной кампании не производится; в этом случае кандидат уведомляет соответствующую избирательную комиссию об указанных обстоятельствах;

8) с 1 января 2015 г. на выборах в органы местного самоуправления граждане могут голосовать против всех кандидатов (списков кандидатов), в избирательные бюллетени включается соответствующая строка (однако иное может быть предусмотрено законом субъекта Российской Федерации). Если строка «Против всех кандидатов» получит наибольшее число голосов избирателей, муниципальные выборы будут признаны несостоявшимися. При использовании пропорциональной избирательной системы получение наибольшего числа голосов избирателей строкой «Против всех списков кандидатов» не влечет правовых последствий.

Виды избирательных систем (то есть 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), которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, равно как и порядок их применения, устанавливаются «региональным» законом. И уже в соответствии с ним уставом муниципального образования определяется та избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных выборов в конкретном муниципальном образовании.

При этом законом субъекта Российской Федерации могут быть определены также и условия применения видов избирательных систем в муниципальных образованиях в зависимости от численности избирателей в муниципальном об-

разовании, вида муниципального образования и других обстоятельств. При нормативном регулировании данного вопроса региональный законодатель должен обращать внимание на ряд фактов.

Во-первых, если в поселении проживает менее 3000 человек, муниципальные выборы можно проводить исключительно по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам (применение пропорциональной избирательной системы запрещено). Это же положение действует, если в составе представительного органа поселения менее 15 депутатов.

Во-вторых, действует норма, императивно закрепляющая в избираемом представительном органе муниципального образования (за исключением представительного органа муниципального района, городского округа с численностью двадцать и более депутатов) обязательность распределения не менее десяти депутатских мандатов между партийными списками кандидатов пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков.

В Законе Волгоградской области от 06.12.2006 г. № 1373-ОД «О выборах в органы местного самоуправления в Волгоградской области» закреплено, что избирательные системы, применяемые при проведении выборов депутатов представительного органа муниципального образования, выборного должностного лица местного самоуправления, определяются уставом муниципального образования в соответствии с установленными его нормами видами избирательных систем. Рассматривая его положения, необходимо учитывать во взаимосвязи с ними нормы Закона Волгоградской области от 29.05.2014 г. № 70-ОД «О некоторых вопросах формирования органов местного самоуправления в Волгоградской области». Согласно его положениям, муниципальные выборы в Волгоградской области проводятся в целях избрания следующих органов и должностных лиц местного самоуправления:

Таблица 1

Тип муниципального образования	Органы и должностные лица местного самоуправления, избираемые на муниципальных выборах
Сельские поселения	представительный орган сельского поселения, глава сельского поселения (если избрание на муниципальных выборах предусмотрено уставом сельского поселения)
Городские поселения, являющиеся административным центром муниципального района, и на территории которых располагаются суд и (или) территориальные органы (подразделения) федеральных органов исполнительной власти	представительный орган городского поселения
Городские поселения, являющиеся административным центром муниципального района, в которых исполнение полномочий администрации городского поселения на основании уставов муниципального района и городского поселения осуществляет администрация муниципального района	представительный орган городского поселения
Иные городские поселения	представительный орган городского поселения, глава городского поселения (если избрание на муниципальных выборах предусмотрено уставом городского поселения)
Городские округа	представительный орган городского округа
Муниципальные районы	-

Следовательно, проведение муниципальных выборов в Волгоградской области является обязательным для формирования представительных органов поселений и городских округов. Также они могут проводиться в целях избрания глав сельских поселений, глав городских поселений (при условии, что на их территории не располагаются суд и (или) территориальные органы (подразделения) федеральных органов исполнительной власти и что они не являются административными центрами муниципальных районов, а также при условии, что исполнение полномочий администрации которых не осуществляет администрация муниципального района).

Проведенный анализ уставов муниципальных образований Волгоградской области свидетельствует о том, что главы сельских поселений области из-

бираются по мажоритарной избирательной системе относительного большинства с определением единого избирательного округа, при которой избранным признается зарегистрированный кандидат, получивший наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Депутаты представительных органов сельских поселений области, как правило, избираются по мажоритарной избирательной системе относительного большинства с образованием многомандатных избирательных округов.

Депутаты представительных органов городских поселений чаще всего избираются по мажоритарной избирательной системе относительного большинства с образованием одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов.

Для избрания депутатов представительных органов в городских округах чаще применяется смешанная система. Так, например, в Уставе города-героя Волгограда закреплено, что установленная численность депутатов городской Думы – 36 депутатов. Депутаты городской Думы избираются по смешанной избирательной системе. 18 депутатов городской Думы избираются по мажоритарной избирательной системе относительного большинства с образованием одномандатных избирательных округов (один избирательный округ – один депутат). 18 депутатов городской Думы избираются по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые политическими партиями (их региональными отделениями или иными структурными подразделениями). В городском округе Волжский из 30 депутатов Волжской городской Думы 18 избираются по единому избирательному округу, а в городском округе Камышин из 25 депутатов Камышинской городской Думы по единому избирательному округу избираются 13 депутатов.

В 2018 году днём голосования на выборах в органы местного самоуправления является 9 сентября. В Волгоградской области в этот день муниципальные выборы назначены в трех городских округах – Волгограде, Волжском и Камышине (там избирают депутатов представительных органов) и в поселениях

(преимущественно сельских) 22 муниципальных районов (там избирают как депутатов представительных органов, так и глав сельских поселений).

Расходы, связанные с подготовкой и проведением муниципальных выборов производятся за счет средств, выделенных на эти цели из местного бюджета. Их финансирование осуществляется в соответствии с утвержденной бюджетной росписью о распределении расходов местного бюджета, но не позднее чем в десятидневный срок со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов.

Уже отмечалось, что 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 определяются уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта. Случаи признания муниципальных выборов не состоявшимися, а их результатов недействительными определены Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ.

Итоги муниципальных выборов подлежат официальному опубликованию (обнародованию) не позднее чем через один месяц со дня голосования.

Муниципальные выборы, обязательные в установленных законодательством ситуациях, являются наиболее применяемой на практике формой непосредственного осуществления местного самоуправления населением. С их помощью в Российской Федерации избираются депутаты представительных органов 588 городских округов, 19 внутригородских районов, 267 внутригородских муниципальных образований городов федерального значения, 19310 поселений (1538 городских и 17772 сельских). В Волгоградской области они проводятся в целях формирования представительных органов 6 городских округов и 437 поселений (29 городских и 408 сельских).

3. Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления

Такая форма непосредственного осуществления населением местного са-

моуправления, как голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления регламентирована в статье 24 (части 1, 2, 2.1, 3, 7) Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ.

Кроме того, названный закон в статье 71 характеризует отзыв обозначенных субъектов и как меру их ответственности перед населением. Основания ее наступления, а также порядок решения соответствующих вопросов определяются уставами муниципальных образований.

При этом законодательно установлено, что основаниями для отзыва депутата и иного выборного должностного лица муниципального образования могут служить только конкретные противоправные решения или действия (бездействие) названных лиц лишь в случае их подтверждения в судебном порядке. Процедура отзыва должна обеспечивать отзываемому лицу возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва.

Как правило, уставами муниципальных образований России в качестве основания для отзыва предусматривается нарушение федерального или «регионального» законодательства, нормативных правовых актов органов государственной власти, принятых в пределах их компетенции, а также устава и иных нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

Голосование по отзыву проводится в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для проведения местного референдума, с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ.

Депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе).

В случае, если все депутатские мандаты или часть депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования замещаются депута-

тами, избранными в составе списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, отзыв депутата не применяется. В силу этого, как представляется, снижается значимость установленной федеральным законодателем императивности отзыва для всех муниципальных образований как важной гарантии для избирателей.

На практике данная форма непосредственного осуществления местного самоуправления населением применяется крайне редко. В Волгоградской области такое голосование не проводилось ни разу.

4. Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования

Цель проведения рассматриваемой формы непосредственного осуществления местного самоуправления населением заключается в получении согласия населения на территориальные изменения на муниципальном уровне. Необходимо отметить, что не всегда такие территориальные изменения требуют проведения голосования жителей. В подавляющем большинстве случаев мнение населения выражается представительными органами соответствующих муниципальных образований. В силу этого, несмотря на неоднократные изменения территориальной организации местного самоуправления, происходящие в последнее время, голосования по вопросам преобразования муниципального образования в Российской Федерации практически не проводятся. Так, в Волгоградской области не было ни одного случая его проведения.

Как было рассмотрено в рамках четвертой главы, в федеральном законе закреплен целый ряд способов изменения границ муниципального образования, равно как и его преобразования.

Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования проводится в следующих случаях:

Во-первых, в случае изменения границ муниципальных районов, если при этом территории отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов будут отнесены к территориям других муниципальных районов.

Во-вторых, в случае изменения границ поселений, если территории отдельных входящих в их состав населенных пунктов опять же будут отнесены к территориям других поселений.

Случай обязательного проведения голосования по вопросам преобразования муниципального образования также регламентирован федеральным законодателем – это разделение поселения, влекущее образование двух и более поселений. Оно в настоящее время осуществляется с согласия населения каждого вновь образуемого поселения.

Рассматриваемое голосование назначается представительным органом муниципального образования и проводится в порядке, установленном для проведения местного референдума, с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. Так, при его проведении не применяются положения, запрещающие проведение агитации государственными органами, органами местного самоуправления, лицами, замещающими государственные или муниципальные должности, а также положения, определяющие юридическую силу решения, принятого на референдуме.

При его проведении установлены достаточно жесткие требования к минимальной явке участников голосования. Так, голосование считается состоявшимся, если в нем приняло участие более половины жителей той территории, в границах которой оно проводилось (это либо всё муниципальное образование, либо его часть – отдельный населенный пункт, не имеющий самостоятельного статуса муниципального образования). Согласие населения на территориальные изменения или преобразования считается полученным, если за них высказалось более половины жителей из числа принявших участие в голосовании.

Итоги голосования по вопросам территориальных изменений на муниципальном уровне и принятые решения подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

5. Сход граждан

В Федеральном законе от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих

принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» понятия «сход» и «собрание» были идентичными. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ разграничил эти понятия, регламентировав в статье 25 основания и порядок проведения такой формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления, как сход граждан, выполняющий полномочия представительного органа муниципального образования. Указанная форма непосредственного осуществления местного самоуправления населением возможна только в муниципальных образованиях, имеющих статус поселения – городского или сельского.

Сход граждан проводится в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек. Цель его проведения – решение вопросов местного значения. Поскольку в таких поселениях не предусмотрено формирование представительного органа муниципального образования, указанный сход осуществляет все принадлежащие этому органу полномочия по решению местных вопросов (они преимущественно поименованы в части 10 статьи 35 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ). То есть жители на сходе принимают и изменяют устав своего муниципального образования, утверждают местный бюджет, вводят или отменяют местные налоги и сборы в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации. Также в поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, именно сход проводится по вопросам изменения границ или преобразования указанного поселения. В силу этого сход в поселениях с численностью избирателей до 100 человек включительно – обязательная форма непосредственного осуществления местного самоуправления населением.

Сход, «подменяющий» собой представительный орган муниципального образования, может проводиться и в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, более 100 человек. Условием его проведения являются два фактора. Первый – число избирателей, зарегистрированных на территории поселения, должно быть не более 300. Второй – «неформирование»

представительного органа и проведение схода для осуществления его полномочий в обязательном порядке должно быть предусмотрено уставом поселения.

Такая форма осуществления местного самоуправления, по данным Минюста России за 2017 год, предусмотрена уставами 1 городского поселения (это город Иннополис Верхнеуслонского района Республики Татарстан) и 73 сельских поселений, расположенных в 16 субъектах Российской Федерации. Больше всего таких поселений в Красноярском крае – 14 поселений, Республике Саха (Якутия) – 13 поселений, Чеченской Республике – 11 поселений, Хабаровском крае – 10 поселений⁷².

Федеральный законодатель довольно детально регламентирует принципы проведения такого схода. Он закрепляет, кто вправе созывать его, а также выступать инициатором его проведения. Инициировать проведение схода могут два субъекта – глава муниципального образования и инициативная группа жителей поселения численностью не менее 10 человек. Правом созывать сход в любом случае наделен глава муниципального образования, он же обеспечивает его проведение. Конкретная процедура организации и проведения схода граждан определяется уставом муниципального образования, при этом она должна включать ряд обязательных этапов, призванных обеспечить участие жителей муниципального образования в данном мероприятии. В их числе:

- заблаговременное оповещение населения муниципального образования о времени и месте проведения схода;

- заблаговременное ознакомление со всеми документами и материалами по вопросам, выносимым на решение схода граждан (это могут быть проект устава муниципального образования или решения об утверждении правил благоустройства территории муниципального образования и т.п.)

Выборные должностные лица местного самоуправления (прежде всего, глава муниципального образования) является обязательным участником схода граждан. Именно глава (если сход не изберёт другое лицо) выполняет функции

⁷² Доклад о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2017 г. – начало 2018 г.) // <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения 10.09.2018).

председателя схода. Поскольку на сходе население муниципального образования наделено правом принимать юридически значимые решения по весьма важным вопросам местного значения, затрагивающим интересы всех его жителей, сход считается правомочным при участии в нем более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом. А решение схода считается принятым, если за него проголосовало более половины участников. В этом случае оно подлежит обязательному исполнению, которое обеспечивают органы и должностные лица местного самоуправления согласно закрепленными за ними полномочиями (так, исполнение решения схода граждан о местном бюджете обеспечивает местная администрация и т.п.).

Также необходимо отметить, что законодательно урегулирована ситуация роста в поселениях, где функции представительных органов выполняют сходы граждан, численности избирателей сверх нормативных трехсот человек. В этом случае в обязательном порядке должны быть назначены и проведены выборы депутатов представительного органа поселения. Хотя, как отмечает Минюст России, во многих таких поселениях численность населения имеет устойчивую тенденцию к сокращению, а некоторые из них фактически покинуты населением, вследствие чего перед органами государственной власти субъектов Российской Федерации стоит вопрос об их упразднении.

В соответствии с положениями Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ сход граждан не всегда проводится в целях выполнения полномочий представительного органа поселения, возложенных исключительно на обозначенный орган. Согласно статье 25.1, он может проводиться и в иных случаях.

Так, статьей 56 предусмотрены средства самообложения граждан – разовые платежи на решение определённых местных вопросов. Вопросы их введения и использования решаются на местном референдуме, то есть это не полномочие представительного органа. Но в поселении, в котором вместо представительного органа функционирует сход граждан, именно на нём решаются вопросы о введении и об использовании средств самообложения.

Частью 6 статьи 28 предусмотрена возможность «замены» сходом граждан таких форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, как публичные слушания и общественные обсуждения. В поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, они могут не проводиться по проектам муниципальных правовых актов и вопросам, решения по которым принимает сходом

Кроме того, проведение схода возможно в установленных федеральным законодателем случаях и в отдельных населенных пунктах, входящих в состав муниципального образования. Например, в населенном пункте по вопросу изменения границ поселения вместо проведения голосования по вопросам изменения границ муниципального образования. Условия проведения схода здесь следующие – населенный пункт должен находиться в составе поселения, и изменение его границ сопровождается «передачей» территории указанного населенного пункта в состав территории другого поселения как муниципального образования.

Сход может проводиться и в населенном пункте, входящем в состав поселения, внутригородского района, внутригородской территории города федерального значения, городского округа либо расположенном на межселенной территории в границах муниципального района, по вопросу введения и использования средств самообложения граждан.

Его проведение возможно в сельском населенном пункте по вопросу выдвижения кандидатуры старосты сельского населенного пункта, а также по вопросу досрочного прекращения его полномочий. В сельском населенном пункте сход граждан также может проводиться в целях выдвижения кандидатур в состав конкурсной комиссии при проведении конкурса на замещение должности муниципальной службы в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о муниципальной службе.

6.2. Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления

1. Правотворческая инициатива граждан

Рассматриваемая форма участия населения в осуществлении местного самоуправления заключается во внесении инициативной группой жителей муниципального образования проекта муниципального правового акта по вопросам местного значения в орган местного самоуправления или должностному лицу местного самоуправления, к компетенции которых относится принятие актов по данному вопросу.

Правом внесения такого проекта наделяются жители муниципального образования, обладающие избирательным правом, а конкретная процедура реализации правотворческой инициативы определяется самим муниципальным образованием в нормативном правовом акте его представительного органа. Примером такого акта, принятого в Волгоградской области, служит решение Палласовской районной Думы Волгоградской области от 31 июля 2017 года № 7/12 «Об утверждении Порядка реализации правотворческой инициативы граждан в Палласовском муниципальном районе Волгоградской области».

Тем не менее, отсутствие в муниципальном образовании такого акта не является препятствием для граждан, решивших внести в какой-либо орган местного самоуправления проект принимаемого (издаваемого) им акта по местным вопросам, находящимся в его ведении. В такой ситуации принятие к рассмотрению и рассмотрение проекта муниципального правового акта, внесенного гражданами, осуществляются органами и должностными лицами местного самоуправления в соответствии со статьей 26 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ.

Название данной формы – правотворческая инициатива граждан, означает, что ее субъектом выступает именно группа жителей муниципального образования, заинтересованных в принятии какого-либо решения по вопросам местного значения. Согласно положениям федерального законодательства, ее ми-

нимальная численность не может быть более 3 процентов от числа всех избирателей муниципального образования. При этом представительный орган местного самоуправления в своем решении, определяющем порядок реализации правотворческой инициативы, может эти требования смягчить, сократив обязательное число членов инициативной группы.

Необходимо отметить, что Федеральным законом от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ был предусмотрен правовой институт народной правотворческой инициативы. Как представляется, в действующем законе характеризуемая форма участия населения в осуществлении местного самоуправления обозначена точнее, так как инициатируют принятие муниципального правового акта не все жители муниципального образования, а группа граждан реализует свое право на внесение в органы местного самоуправления своих предложений по принятию муниципального правового акта, подлежащих обязательному рассмотрению.

Поскольку Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ не запрещается устанавливать сбор подписей в поддержку проекта муниципального правового акта, в решениях представительных органов, закрепляющих порядок реализации правотворческой инициативы, нередко устанавливается процедура, начальными стадиями которой выступают:

- формирование инициативной группы и ее регистрация;
- сбор подписей в поддержку правотворческой инициативы.

Правотворческая инициатива может быть адресована гражданами представителю органа муниципального образования, местной администрации, главе муниципального образования или ином органу или должностному лицу местного самоуправления. При ее реализации должны соблюдаться требования регламента соответствующего органа местного самоуправления, в том числе предъявляемые к оформлению и обоснованию предлагаемого проекта.

Проект муниципального правового акта, внесенный в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, подлежит обязательному рассмотрению органом или должностным лицом местного самоуправления, к компетенции которых и относится его принятие. Если такой орган является коллегиальным,

указанный проект в обязательном порядке рассматривается на его открытом заседании. Для того, чтобы предотвратить необоснованное затягивание органами и должностными лицами местного самоуправления процедуры рассмотрения проекта акта, инициированного гражданами, срок такого рассмотрения императивно определен федеральным законодателем. Он составляет три месяца со дня внесения проекта муниципального правового акта. При этом представителям инициативной группы граждан должна быть обеспечена возможность изложения своей позиции при рассмотрении указанного проекта.

Итогом рассмотрения проекта муниципального правового акта органом или должностным лицом местного самоуправления, к компетенции которых относится его принятие, является принятие по результатам рассмотрения мотивированного решения, которое должно быть официально в письменной форме доведено до сведения внесшей проект инициативной группы граждан.

Вместе с тем, гарантий соблюдения установленных федеральным законодателем правил реализации правотворческой инициативы Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ не предусмотрено. В частности, не определена ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления за их нарушение. Принятие решения по существу внесенной инициативы остается исключительным полномочием соответствующих органов местного самоуправления, которые могут отказать гражданам в принятии их инициатив, в том числе по мотиву нецелесообразности предлагаемых решений. При этом обозначенное решение органов местного самоуправления не может быть преодолено по воле населения в рамках рассматриваемого правового института.

2. Собрание граждан. Конференция граждан (собрание делегатов)

Как уже было отмечено, Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ не разделял понятия «собрания» и «сходы» граждан, и устанавливал, что собрания (сходы) граждан могли созываться в муниципальном образовании для решения вопросов местного значения.

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ разграничил эти

понятия. Собрание граждан теперь понимается как форма участия населения в осуществлении местного самоуправления, которая может проводиться на части территории муниципального образования для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, осуществления территориального общественного самоуправления.

Порядок его назначения и проведения, а также полномочия определяются федеральным законом, и конкретизируются уставом муниципального образования и (или) нормативными решениями представительного органа муниципального образования, уставом территориального общественного самоуправления (если собрание назначается и проводится для осуществления территориального общественного самоуправления).

Собрания граждан можно классифицировать по основаниям их проведения на обязательные и инициативные.

С инициативой проведения собрания граждан вправе выступить следующие субъекты:

- население муниципального образования. Собрание граждан, проводимое по инициативе населения, назначается представительным органом муниципального образования.
- представительный орган муниципального образования. Собрание граждан, проводимое по инициативе представительного органа муниципального образования, назначается этим органом.
- глава муниципального образования. Собрание граждан, проводимое по инициативе главы муниципального образования, им и назначается.

Обязательные собрания проводятся в случаях, предусмотренных уставом территориального общественного самоуправления. Этим же актом определяется порядок назначения и проведения собрания граждан в целях осуществления территориального общественного самоуправления. Такое собрание вправе принимать решения по вопросам, отнесенным к его компетенции уставом территориального общественного самоуправления.

Собрание граждан может принимать обращения к органам и должностным лицам местного самоуправления, а также избирать лиц, уполномоченных представлять его во взаимоотношениях с указанными органами лицами. При этом обращения, поступившие от собрания граждан в орган или к должностному лицу местного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению, по итогам которого должен быть дан письменный ответ.

Итоги собрания граждан подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

В случаях и порядке, 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).

В 2017 году собрания граждан проводились 72,9 тысяч раз, а конференции (собрания делегатов) – 3тысячи раз⁷³.

3. Публичные слушания, общественные обсуждения

Публичные слушания и общественные обсуждения выступают весьма важной формой участия населения в осуществлении местного самоуправления. Их проведение является обязательным этапом принятия решения по установленному кругу вопросов. Они призваны обеспечить возможность обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения для жителей муниципальных образований и, соответственно, доведения до органов местного самоуправления мнения населения.

В законодательстве нет определения понятию «публичные слушания». Законодатель выделил эту форму участия населения в осуществлении местного самоуправления путем конкретизации её признаков. С их учетом публичные слушания можно определить как форму участия населения в осуществлении

⁷³ Доклад о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2017 г. – начало 2018 г.) // <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения 10.09.2018).

местного самоуправления, которая может проводиться представительным органом муниципального образования или главой муниципального образования для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования.

Социально-правовая природа публичных слушаний характеризуется тем, что они позволяют населению участвовать в обсуждении вопросов местного значения по процедуре, имеющей нормативно-правовое закрепление и соответствующее юридическое значение. Введение института публичных слушаний в законодательство о местном самоуправлении позволило выстроить определенную систему, при которой мнение населения муниципального образования получает определенный правовой статус, а по ряду вопросов носит обязательный характер перед окончательным принятием органом местного самоуправления соответствующих муниципальных правовых актов.

Конституционный суд Российской Федерации характеризует данный институт следующим образом: «Будучи публично-правовым институтом, призванным обеспечить открытое, независимое и свободное обсуждение общественно значимых проблем (вопросов), имеющих существенное значение для граждан, проживающих на территории соответствующего публичного образования, публичные слушания, по смыслу ст. Конституции Российской Федерации и федерального законодательства, которым регулируется их проведение, не являются формой осуществления власти населением. Тем не менее, они предоставляют каждому, кого может затронуть предполагаемое решение, правомочие на принятие которого принадлежит компетентным органам и должностным лицам, возможность участвовать в его обсуждении независимо от наличия специальных знаний либо принадлежности к определенным организациям и объединениям. Конечная цель такого обсуждения - выработка рекомендаций по общественно значимым вопросам либо получение общественной оценки правового акта. Соответственно, процесс принятия управленческих решений становится более открытым для граждан, и эта открытость обеспечивается принудительной силой закона, обязывающего органы власти проводить публичные слушания по

определенным вопросам»⁷⁴.

Исходя из анализа норм федерального законодательства, публичные слушания можно классифицировать на обязательные и инициативные.

В определенных федеральным законодателем случаях публичные слушания являются обязательной стадией процедуры обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения. На них должны выноситься:

- проект устава муниципального образования, а также проект муниципального правового акта о внесении в него изменений и дополнений. Исключением выступает ситуация, когда изменения в устав вносятся в целях приведения закрепляемых в нём положений в соответствие с актами, имеющими большую юридическую силу, причем эти изменения должны обязательно вноситься в форме точного воспроизведения положений тех актов, в соответствии с которыми и приводится устав;

- проект местного бюджета и отчет о его исполнении;

- проект стратегии социально-экономического развития муниципального образования;

- вопросы о преобразовании муниципального образования (если для этого не требуется получения согласия жителей муниципального образования, которое императивно должно быть выражено путем голосования либо на сходе граждан).

Порядок организации и проведения таких обязательных публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) актом представительного органа муниципального образования (его примером может выступить Решение Дубовской районной Думы Волгоградской области от 26 июля 2018 года № 61/603 «Об утверждении Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний в Дубовском муниципальном районе Волгоградской области»). Этот порядок должен предусматривать меры, обеспечи-

⁷⁴ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 2010 года № 931-О-О

вающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования. Среди них федеральный закон особо выделяет предварительное оповещение о времени и месте проведения публичных слушаний, а также предоставление возможности заранее ознакомиться с проектом выносимого на них муниципального правового акта. Кроме того, должен быть обязательно предусмотрен порядок доведения до населения результатов публичных слушаний, включая мотивированное обоснование принятых решений.

Как представляется, муниципальные образования, принимая акты о порядке организации и проведения публичных слушаний, также могут предусмотреть в них и иные вопросы, по которым такие слушания обязательно должны проводиться. Но на практике установленный федеральным законодателем перечень проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, которые обязательно должны выноситься на публичные слушания, в муниципальных правовых актах не дополняется.

Инициативные публичные слушания проводятся по инициативе следующих субъектов:

- населения муниципального образования;
- представительного органа муниципального образования;
- главы муниципального образования;
- главы местной администрации, осуществляющего свои полномочия на основе контракта.

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

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ не регулирует процедуру определения результатов публичных слушаний. В большинстве муниципальных правовых актов о проведении публичных слушаний установлено, что в решении, принятом в результате их проведения, отражается позиция

большинства их участников, выявленная по итогам обсуждения путем голосования.

В 2017 году в системе форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления появился новый институт – общественные обсуждения. Несмотря на то, что данный институт довольно схож с институтом публичных слушаний, они имеют и определенные различия. К ним, прежде всего, относится формат проведения: публичные слушания предполагают очное присутствие участников для обмена мнениями по поставленному вопросу; общественные обсуждения являются в основном мероприятиями заочными, выражение мнения по поставленной на разрешение проблеме не предполагает непосредственного присутствия гражданина в определенное время в определенном месте. Федеральный законодатель предусмотрел возможность проведения вместо обязательных публичных слушаний общественные обсуждения по таким вопросам, как:

- проекты генеральных планов;
- проекты правил землепользования и застройки;
- проекты планировки и территории;
- проекты межевания территории;
- проекты правил благоустройства территорий;
- проекты решений о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства;
- проекты решений о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, вопросам изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки.

Учитывая специфику этих решений, основания проведения публичных слушаний и общественных обсуждений устанавливаются и в отраслевом феде-

ральном законодательстве (смотри статьи 5.1, 28 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Поскольку публичные слушания и общественные обсуждения являются обязательным этапом в принятии решения по установленному кругу вопросов, на муниципальном уровне данная форма участия населения в осуществлении местного самоуправления проводится достаточно часто (прежде всего, за счет обязательности проведения через публичные слушания проектов муниципальных правовых актов в сфере градостроительства). При этом публичные слушания и общественные обсуждения не только позволяют гражданам высказать свое мнение по важным вопросам местной жизни, но и способствуют пониманию населением происходящих в муниципальном образовании процессов, созданию позитивного отношения к работе органов местного самоуправления, помогают органам местного самоуправления провести корректировку своей деятельности, исходя из общественных интересов⁷⁵.

Минюст России отмечает, что в 2017 году публичные слушания проводились 103,4 тысяч раз, называя их «общераспространенной формой гражданской активности». Но необходимо отметить, что во многом на «распространенность» данной формы участия населения в осуществлении местного самоуправления оказал влияния тот факт, что при решении ряда вопросов местного значения (прежде всего, это утверждение и изменение местных бюджетов, а также вопросы территориального планирования) проведение публичных слушаний является обязательным.

4. Опрос граждан

Опрос граждан – форма участия населения в осуществлении местного самоуправления, которая проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти. При этом результаты

⁷⁵ См.: Коростелева М. В., Коростелева Н. В. Указ. соч. С. 129–131.

опроса носят рекомендательный характер для организовавших его субъектов.

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

Ранее опрос устанавливался как форма выявления мнения населения при осуществлении территориальных преобразований на муниципальном уровне. В настоящее время он проводится для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами публичной власти. То есть перечень вопросов, при решении которых он может проводиться для выявления и учета мнения населения, расширен.

Закон не устанавливает случаи обязательного проведения опроса граждан. Это инициативная форма участия населения в осуществлении местного самоуправления. С инициативой проведения опроса вправе выступить следующие субъекты. Во-первых, в целях выявления мнения населения и его учета при принятии решений по вопросам местного значения проведение опроса вправе инициировать представительный орган муниципального образования или глава муниципального образования.

Финансирование мероприятий, связанных с подготовкой и проведением опроса граждан при его проведении по инициативе органов местного самоуправления, осуществляется за счет средств местного бюджета.

Во-вторых, при принятии решений об изменении целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения в целях учета мнения граждан право инициировать проведение опроса предоставлено органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Финансирование мероприятий, связанных с подготовкой и проведением опроса граждан при его проведении по инициативе органов государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, осуществляется за счет средств бюджета 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.

В опросе граждан имеют право участвовать жители муниципального образования, обладающие избирательным правом. Жители муниципального образования должны быть проинформированы о проведении опроса граждан не менее чем за 10 дней до его проведения.

Поскольку результаты опроса носят рекомендательный характер, эффективность его использования зависит от того, как будут учитываться его результаты при принятии органами государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления властных решений.

Федеральный законодатель оставляет выбор форм и методов проведения опроса на усмотрение субъектов Российской Федерации и муниципалитетов. Для субъектов Российской Федерации, обладающих значительной по площади территорией, высокой плотностью населения и достаточно большим числом расположенных в их границах муниципальных образований это видится принципиально важным. Проведение опроса граждан с применением электронных технологий позволит, при грамотной его организации, выявить мнение наибольшего числа жителей муниципалитета, особенно, если опрос проводится на всей его территории, а не на какой-либо локальной ее части. Хотя развитие данной формы участия населения в осуществлении местного самоуправления требует решения ряда задач, например предотвращения использования формы «обратной связи» для рассылок спама и иной нецелевой информации. Одним из

возможных подходов к ее решению может служить технология фиксации IP-адреса отправителя сообщения (с его уведомлением на экране формы обращения) и установление механизмов защиты от спама. Кроме того, у жителей муниципалитета должен быть не просто доступ к цифровым технологиям, например, наличие компьютера, доступа к Интернету и т.д., хотя для небольших и удаленных поселений и это важно. Должна сформироваться «практика» применения информационных и коммуникационных технологий, соответствующий стиль поведения.

По данным Минюста России, в 2017 году было проведено 4,5 тысячи опросов граждан.

В Волгоградской области в 2016 году принят Закон Волгоградской области от 14 марта 2016 г. №8-ОД «О порядке назначения и проведения опроса граждан в муниципальных образованиях Волгоградской области». Вместе с тем данный акт не отражает факт развития информационных технологий, так как в нем отмечается, что в методике проведения опроса граждан определяется способ опроса граждан, который может осуществляться в пункте(ах) проведения опроса граждан или по месту жительства граждан посредством подворного (поквартирного) обхода. Хотя следует отметить, что муниципальные образования Волгоградской области практикуют проведение опросов граждан в электронном виде (например, на официальном сайте администрации Волгограда (<http://www.volgadmin.ru/ru/>) функционирует раздел «Опросы граждан»).

5. Обращения граждан в органы местного самоуправления

Право на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления является конституционным правом граждан Российской Федерации (статья 33 Конституции). Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ конкретизирует, что на муниципальном уровне граждане имеют право индивидуально или коллективно обращаться в органы местного самоуправления. При этом конкретный порядок реализации данной формы участия населения в осуществлении местного самоуправления определен Федеральным законом от 2

мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». В его нормах установлено, что обращением гражданина в органы местного самоуправления является направленные им лично или совместно с другими гражданами предложение, заявление или жалоба. Обращение может быть направлено в письменной форме или в форме электронного документа, кроме того, с ним можно обратиться и устно в ходе личного приема граждан. На отнесение конкретного обращения к предложению, заявлению или жалобе влияет его содержание. В предложении содержится рекомендация по совершенствованию нормативных правовых актов, деятельности органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества. Заявление – это просьба лица о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц. Заявлением является также сообщение о нарушении нормативных правовых актов, о недостатках в работе органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц. Жалоба – это тоже просьба гражданина, но он просит восстановить или защитить уже нарушенные права, свободы или законных интересов (свои или других лиц).

Необходимо отметить, что граждане вправе обращаться не только в органы местного самоуправления и к их должностным лицам, но и в муниципальные учреждения и иные организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций.

Как уже указано, обращения гражданина в органы местного самоуправления могут быть письменными и устными. Письменное обращение направляется непосредственно в тот орган местного самоуправления или тому должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в нём вопросов. Такое обращение подлежит обязательной регистрации в течение трех дней с момента поступления. Если же оно содержит вопросы, решение которых не входит в компетенцию получившего его субъекта, такое обращение направляется в течение семи дней со дня регистрации в тот орган или тому должност-

ному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов. Гражданина, направившего обращение, уведомляют о его переадресации. При этом законодательно установлен запрет направлять жалобу на рассмотрение в тот орган или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется. Если же по этой причине невозможно направление жалобы на рассмотрение в орган или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в ней вопросов, она возвращается гражданину с разъяснением его права обжаловать соответствующее решение или действие (бездействие) в установленном порядке в суд.

Гражданин вправе направить обращение и в форме электронного документа. В нем он в обязательном порядке указывает свои фамилию, имя, отчество (последнее – при наличии), адрес электронной почты, по которому должен быть направлен ответ, а также вправе приложить к нему необходимые документы и материалы в электронной форме.

Письменное обращение подлежит обязательному рассмотрению в течение 30 дней со дня регистрации. В исключительных случаях руководитель органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе продлить срок рассмотрения обращения не более чем на 30 дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения гражданина, его направившего.

По существу поставленных в обращении вопросов дается письменный ответ, который подписывается руководителем органа местного самоуправления, должностным лицом либо уполномоченным на то лицом. Как уже было отмечено, ответ на обращение, поступившее в форме электронного документа, направляется в форме электронного документа по адресу электронной почты, в нём указанному.

С устными заявлениями, предложениями или жалобами граждане могут обращаться во время осуществления личного приема граждан.

За нарушение порядка и сроков рассмотрения обращений граждан должностные лица местного самоуправления несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Одной из самых действенных и важных гарантий реализации права граждан на обращения является возможность привлечения должностных лиц к административной ответственности за отказ в предоставлении информации (ст. 5.39 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях) и за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан (ст. 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

Обращения граждан в органы местного самоуправления являются одной из наиболее распространенных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. Так, например, за 2017 год в Волгоградскую городскую Думу поступило 246 устных и 2246 письменных обращений граждан. Большая их часть касалась вопросов благоустройства, транспортного обслуживания, а также реализации установленных социальных гарантий и льгот.

6. Староста сельского населенного пункта

Институт сельских старост как факультативная форма участия граждан в решении вопросов местного значения первоначально был предусмотрен законодательством ряда субъектов Российской Федерации, и не имел закрепления в федеральном законодательстве. Статья 27.1 «Староста сельского населенного пункта» была введена в апреле 2018 года.

По данным Минюста России, до её появления в федеральном законе сельские старосты были назначены (избраны) и действовали в 24,1 тыс. сельских населенных пунктах, охватывающих около 4,3 тыс. муниципальных образований (из которых 3,8 тыс. – сельские поселения) в пределах 42 субъектов Российской Федерации. Данный институт получил наибольшее распространение в Удмуртской и Чувашской республиках, Владимирской, Вологодской, Ленинградской, Тверской, Тульской и Нижегородской областях, причём в Тверской области и Удмуртской Республике они действуют в большинстве сельских населенных пунктов. В целом он востребован в тех субъектах Российской Федерации, где сельские поселения представляют собой достаточно крупные территориальные образования, охватывающие большое число находящихся на су-

ществленном удалении друг от друга населенных пунктов, в которых прямые коммуникации между населением и органами местного самоуправления затруднены в силу указанных обстоятельств. При этом в субъектах Российской Федерации достаточно компактными поселениями (в частности, в регионах Южного и Северо-Кавказского федерального округа) институт сельских старост развития не получил. В 2017 году сельские старосты назначены и действуют в 31,2 тыс. сельских населенных пунктах, охватывающих около 6 тыс. муниципальных образований (из которых 5,2 тыс. – сельские поселения) в пределах 52 субъектов Российской Федерации.

Староста сельского населенного пункта может назначаться в сельском населенном пункте, расположенном в поселении, городском округе или на межселенной территории. Цель его назначения – организация взаимодействия органов местного самоуправления и жителей при решении вопросов местного значения. Правом осуществлять такое назначение наделён представительный орган того муниципального образования, в состав которого входит данный сельский населенный пункт. Но реализует он указанное право не самостоятельно, а по представлению схода проживающих на территории данного сельского населенного пункта лиц, обладающих активным избирательным правом. Должность старосты является общественной, она не относится ни к муниципальным должностям, ни к должностям муниципальной службы. Он не вправе быть и работником органов местного самоуправления – ему запрещено состоять с этими органами в трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношениях. Лицо, назначаемое старостой, должно быть дееспособным, и не должно иметь непогашенную или неснятую судимость.

Название данной должности – «староста», не является императивным для муниципального образования. Региональным законом с учетом исторических и иных местных традиций может быть установлено и иное её наименование.

Данная должность должна быть предусмотрена в уставе муниципального образования, и именно этим актом определяется срок полномочий старосты сельского населенного пункта. Он, аналогично срокам полномочий местных

органов, не может быть менее двух и более пяти лет.

Основные функции старосты поименованы в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ и направлены на организацию взаимодействия местных органов и жителей. Он взаимодействует как с органами местного самоуправления, муниципальными предприятиями и учреждениями и иными организациями по вопросам решения вопросов местного значения, так и с населением. Он наделен правом направлять в местные органы от лица жителей обращения, а также проекты муниципальных правовых актов, принятые по результатам сходов, собраний, конференций граждан. Староста доводит до сведения жителей информацию по вопросам организации и местного самоуправления, и иную информацию, полученную от органов местного самоуправления. Если на территории сельского населенного пункта планируется проведение публичных слушаний или общественных обсуждений, староста содействует в их организации. Эти функции являются базовыми: староста вправе осуществлять иные полномочия, установленные для него уставом и (или) актом представительного органа муниципального образования в соответствии с региональным законом. Этими же актами закрепляются вопросы статуса старосты сельского населенного пункта, в том числе гарантии его деятельности.

7. Территориальное общественное самоуправление

Территориальное общественное самоуправление выступает весьма распространенной формой участия граждан в осуществлении местного самоуправления.

В Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ под территориальным общественным самоуправлением понимается 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. 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.

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.

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.

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

Органы территориального общественного самоуправления избираются на собраниях или конференциях граждан, проживающих на соответствующей территории. 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 шестна-

дцатилетнего возраста.

При этом законодательно определен круг вопросов, относящихся к исключительным полномочиям собрания, конференции граждан, осуществляющих территориальное общественное самоуправление. В их числе:

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.

В свою очередь, 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 ор-

ганами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено принятие указанных актов.

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.

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.

Территориальное общественное самоуправление в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации.

По данным органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, на территориях более 5,6 тысяч муниципальных образований, представ-

ляющих⁷⁶ субъектов Российской Федерации, созданы 30,1 тысяч ТОС, уставы которых зарегистрированы в органах местного самоуправления. При этом ТОС охватывает как городские, так и сельские территории: около 15,8 тыс. ТОС создано на территориях городских поселений, городских округов (включая городские округа с внутригородским делением) и городов федерального значения; около 14,3 тыс. ТОС – на территориях сельских поселений. Более 280 муниципальных образований сотрудничают с 1,7 тыс. ТОС на основе соглашений.

ТОС является достаточно активной формой гражданского участия в осуществлении местного самоуправления в Волгоградской области. Органы ТОС созданы в подавляющем большинстве муниципальных образований субъекта. По состоянию на 1 января 2016 года в области создано 1993 организации ТОС. В границах ТОС проживают около 1200 тысяч человек, что составляет 47 % от всего населения Волгоградской области⁷⁶.

7. Другие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении

Наряду с предусмотренными Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ 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 и законам. К их числу можно отнести, например, публичные мероприятия, порядок организации и проведения которых установлен Федеральным законом от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

В процессе осуществления местного самоуправления жители муниципального образования могут участвовать и через общественные объединения, религиозные и иные организации. Их правовой статус урегулирован такими актами, как Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных

⁷⁶ Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Современные вызовы и перспективы развития / Под ред. Е. С. Шугриной. — М: Изд-во «Проспект», 2016. 219 с.

объединениях», Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», Федеральный закон от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии», Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях», Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях».

Непосредственное осуществление населением местного самоуправления и участие населения в осуществлении местного самоуправления основываются на принципах законности, добровольности.

Государственные органы и их должностные лица, органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны содействовать населению в непосредственном осуществлении населением местного самоуправления и участии населения в осуществлении местного самоуправления.

Отсутствие закрытого перечня форм гражданской активности обусловлено тем, что местное самоуправление, как институт народовластия, означает, прежде всего, самостоятельное управление самого населения, жителей муниципального образования.

Контрольные вопросы

1. Охарактеризуйте нормативно определенные в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» основные формы непосредственной демократии, в которых может быть осуществлено местное самоуправление? «Закрытый» или «открытый» перечень этих форм предлагает федеральный законодатель?

2. На какие группы можно разделить формы непосредственной демократии, в которых возможно осуществление местного самоуправления? В чем заключаются различия между этими группами формами?

3. Дайте определение местного референдума и обозначьте его признаки. Какие вопросы не могут быть вынесены на местный референдум в Российской Федерации?

4. Какие вопросы организации и проведения муниципальных выборов регулируются соответственно федеральными, «региональными» и муниципальными нормативными правовыми актами?

5. Каков порядок назначения муниципальных выборов?

6. Какие общественные объединения обладают правом выдвигать кандидатов (списки кандидатов) при проведении выборов депутатов представительных органов муниципальных образований и глав муниципальных образований?

7. Какие основания установлены для отзыва депутата и иного выборного должностного лица муниципального образования?

8. Какова цель проведения голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования? В каких случаях проводится голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования?

9. Обозначьте отличия схода граждан и собрания граждан.

10. В чем заключается правотворческая инициатива граждан как форма их участия в осуществлении местного самоуправления?

11. На какие виды можно классифицировать публичные слушания?

12. Что в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» понимается под территориальным общественным самоуправлением? В пределах каких территорий проживания граждан оно может осуществляться?

Глава 7. ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ДОЛЖНОСТНЫЕ ЛИЦА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

7.1. Общая характеристика органов и должностных лиц местного самоуправления

Муниципальные органы относятся к числу основных субъектов местного самоуправления. Государство признает его в качестве самостоятельного уровня осуществления народом принадлежащей ему власти, что закономерно предполагает организационную обособленность местного самоуправления, муниципальной власти от власти государственной.

Понятие и основные признаки органа местного самоуправления в значительной мере производны от понятия и признаков государственного органа, правовые аспекты которого подробно рассмотрены в рамках различных юридических дисциплин: общей теории государства и права, конституционного, административного права.

В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ под органами местного самоуправления понимаются «избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения» (статья 2).

В соответствии со статьей 12 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления в пределах своих полномочий самостоятельны и не входят в систему органов государственной власти. При обосновании негосударственного характера органов местного самоуправления приводятся обычно такие аргументы.

В отличие от органов государственной власти органы местного самоуправления действуют не от имени государства, а от имени местного сообщества.

Содержание муниципальной власти составляет решение вопросов местного значения, под которыми понимаются вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, закрепленные в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ и решаемые населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно. Содержание же государственной власти составляют вопросы государственного значения, которые закреплены в статьях 71-72 Конституции Российской Федерации. Но, разграничивая сферу государственной власти и сферу местного самоуправления, надо иметь в виду не иную природу органов местного самоуправления, а специфику их функций.

Материально-финансовую базу деятельности органов местного самоуправления составляет муниципальная собственность и муниципальный бюджет; органов государственной власти – государственная собственность и государственный бюджет.

Кроме того, органы местного самоуправления не обладают правом осуществления собственно законодательной власти. Отсутствие права издания законов по тем или иным вопросам, для данной местности заменяющих законы общие, является достаточно важным критерием, отличающим местное самоуправление. Безусловно, органы местного самоуправления издают нормативные акты, содержащие правила поведения общего характера. Но они не относятся к законам, по своей природе являются подзаконными актами.

В статье 34 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ определена структура органов местного самоуправления.

Ее составляют следующие органы:

- представительный орган муниципального образования;
- глава муниципального образования;
- местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования);

- контрольно-счетный орган муниципального образования;
- иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

По общему правилу, наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования и местной администрации является обязательным.

Структура и порядок формирования органов местного самоуправления конкретного муниципального образования должны определяться его уставом. Её изменение осуществляется не иначе как путем внесения изменений в устав, при этом решение представительного органа муниципального образования по данному вопросу вступает в силу, по общему правилу, не ранее чем по истечении его срока полномочий.

Необходимо отметить, что в настоящее время вопросы организации и деятельности органов местного самоуправления (в частности, такие, как порядок формирования, полномочия и их срок, подотчетность и подконтрольность) определяются уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации⁷⁷. В свою очередь, региональный законодатель при его принятии в обязательном порядке должен учитывать предписания Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ по данным вопросам. Как отмечает Минюст России⁷⁸, законы субъектов Российской Федерации, регулирующие вопросы организации местного самоуправления, были приняты во второй половине 2014 г. – начале 2015 г., а в дальнейшем неоднократно подвергались корректировке, в том числе под влиянием изменений, внесенных в Федеральный закон № 131-ФЗ, а также Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 30-П.

Законом субъекта Российской Федерации устанавливаются также наиме-

⁷⁷ См., например, Закон Волгоградской области от 29.05.2014 г. N 70-ОД «О некоторых вопросах формирования органов местного самоуправления в Волгоградской области» // Волгоградская правда. 2014. N 97 (31 мая).

⁷⁸ Доклад о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2017 г. – начало 2018 г.) // <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения 17.09.2018)

нования обязательных органов муниципального образования, при этом в нём должны учитываться исторические и иные местные традиции, хотя на практике это происходит далеко не всегда. Например, Закон Волгоградской области от 18.11.2005 N 1120-ОД «Об установлении наименований органов местного самоуправления в Волгоградской области»⁷⁹ для представительных органов всех муниципальных районов и городских округов области установил одно наименование – Дума (районная или городская соответственно). А вот в сельских поселениях области данный орган именуется либо Думой, либо советом депутатов.

Несмотря на то, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, в случаях и порядке, установленных положениями Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, в их формировании вправе принимать участие органы государственной власти и их должностные лица. Финансовое обеспечение деятельности органов местного самоуправления осуществляется исключительно за счет собственных доходов бюджетов соответствующих муниципальных образований.

Что касается должностного лица местного самоуправления, то в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ под ним понимается «выборное либо заключившее контракт (трудовой договор) лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления» (статья 2). В свою очередь, признаком выборного должностного лица является то, что он получает право замещать указанную должность только после прохождения одной из четырех предусмотренных для этого процедур избрания. Во-первых, это муниципальные выборы. Во-вторых, это избрание на указанную должность представительным органом муниципального образования, причем из своего состава. В-третьих, это избрание представительным органом не из числа входящих в его состав депутатов, а из числа кандидатов, прошедших конкурсный отбор и представленных конкурсной комиссией по его результатам. И,

⁷⁹ // Волгоградская правда. 2005. № 218 (22 ноября); Волгоградская правда. 2006. № 32 (22 февраля) (уточнение).

наконец, в-четвертых, это избрание на сходе граждан, осуществляющем полномочия представительного органа муниципального образования.

7.2. Представительный орган муниципального образования

Под представительными органами, как правило, подразумевают избираемые народом Российской Федерации (либо его частью (населением представляемой единицы) на определенный срок, призванные выражать волю народа (его части), действующие от имени и по поручению представляемого субъекта коллегиальные формирования, выполняющие на уровне Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования публично-властные полномочия, установленные Конституцией и законодательством Российской Федерации, основной функцией которых является представительство народа (его части) в правотворческой деятельности, участие в формировании других органов и контроле за иными элементами механизма публичной власти⁸⁰.

Но на муниципальном уровне органы, имеющие статус представительных, согласно положениям Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, не всегда формируются путем избрания населением муниципального образования, то есть путем прямых выборов⁸¹. Так, представительный орган муниципального района может как избираться на муниципальных выборах на основе прямого избирательного права, так и 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.

Поэтому под представительным органом муниципального образования

⁸⁰ См.: Садовникова Г. Д. Представительная демократия: от идеи к реализации. М., 2008. С. 37.

⁸¹ См.: Коростелева М. В. К вопросу формирования представительных органов местного самоуправления // Правовое регулирование экономического и социального развития Российской Федерации: материалы международной научной конференции, Волгоград, 26-27 апреля 2012 / Волгоградский институт бизнеса. Волгоград: Изд-во ВолгГМУ, 2012.-С.512-520.

следует понимать коллегиальный орган публичной власти, формируемый на определенный срок на муниципальных выборах населением муниципального образования либо (в определенном федеральным законом случае и установленном им порядке) путем делегирования уполномоченными на то представителями местных сообществ, представляющий интересы населения муниципального образования и несущий перед ним ответственность⁸².

Наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования является, по общему правилу, обязательным. Из этого правила есть исключения - представительный орган не формируется в поселениях, в которых численность жителей, обладающих избирательным правом, составляет не более 100 человек, и может не формироваться в поселениях с численностью жителей более 100 и не более 300 человек (такая возможность обязательно должна быть предусмотрена уставом). В таких случаях полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан.

В поселениях (сельских и городских) представительный орган состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах. Таков же порядок его формирования во внутригородских районах и внутригородских муниципальных образованиях городов федерального значения.

В городских и сельских поселениях (за исключением 74 малочисленных поселений, в которых функции представительных органов осуществляются сходами граждан), в городских округах (кроме округов с внутригородским делением), во внутригородских районах (в городских округах с внутригородским делением) и во внутригородских муниципальных образованиях (в городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе) представительные органы избираются на муниципальных выборах.

Представительный орган муниципального района может, во-первых, избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. При этом число депутатов, из-

⁸² См.: Белоусова Е. В. Представительные органы местного самоуправления как органы публичной власти // Административное и муниципальное право. 2011. № 4. С. 11; Худобин И. И. Правовое регулирование полномочий представительных органов местного самоуправления: на примере Белгородской области: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С.9.

бираемых от одного поселения, не может превышать две пятые от установленной численности его депутатов. По данным Минюста России, в 2017 году такой порядок формирования представительных органов всех муниципальных районов предусмотрен законами 38 субъектов Российской Федерации (из 80 субъектов Российской Федерации, в которых образованы муниципальные районы); еще в 3 субъектах Российской Федерации (Республике Коми, Удмуртской Республике и Тверской области) применение системы прямых выборов поставлено в зависимость от критериев, под которые фактически подпадают все муниципальные районы.

Во-вторых, он может состоять из:

- глав поселений, входящих в состав муниципального района;
- депутатов представительных органов поселений, входящих в состав муниципального района, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства. Региональным законом эта равная норма представительства может быть заменена на представительство исходя из численности населения поселения (но число представителей от одного поселения, входящего в состав муниципального района, не может превышать одну треть от установленной численности всех депутатов районного представительного органа).

Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 18.05.2011 г. № 9-П данный порядок формирования представительного органа муниципального района признан не противоречащим Конституции Российской Федерации⁸³. Фактически он означает делегирование лиц, замещающих муниципальные должности в одном органе в состав другого.

Необходимо отметить, что в этом случае федеральный законодатель устанавливает обязательные требования к порядку избрания на должность главы сельского поселения, «делегируемого» в состав представительного органа

⁸³ Постановление Конституционного Суда РФ от 18.05.2011 N 9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. N 4.

районного уровня – он не может избираться из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Если в сельском поселении глава избран именно таким образом, его представительный орган к числу избранных им депутатов дополнительно избирает из своего состава в представительный орган муниципального района ещё одного депутата.

Повсеместное применение системы делегирования предусмотрено законами 21 субъекта Российской Федерации, в числе которых и Волгоградская область. В двух субъектах Российской Федерации (Республика Татарстан и Нижегородская область) применение системы делегирования формально поставлено в зависимость от критериев, под которые подпадают все муниципальные районы. В трех субъектах Российской Федерации (Камчатский край, Калужская и Мурманская области) система прямых выборов и система делегирования применены к разным, указанным в законах субъектов Российской Федерации, муниципальным районам. В 12 субъектах Российской Федерации (в их числе Астраханская область) законами субъектов Российской Федерации допускается применение обеих систем в соответствии с уставами самих муниципальных районов. В Алтайском крае муниципальные районы, подпадающие под установленный критерий (сосредоточение большей части населения района в одном из его поселений) должны использовать систему прямых выборов, остальные – одну из двух систем по своему усмотрению.

В трех существующих в Российской Федерации на 2018 год городских округах с внутригородским делением для формирования представительного органа возможно как проведение муниципальных выборов, так и применение системы делегирования в его состав представителей внутригородских районов. Ими являются избранные из состава представительных органов внутригородских районов депутаты. Конкретная процедура определяется уставом городского округа в соответствии с региональным законом. При формировании представительных органов городских округов с внутригородским делением Махачкалы, Самары и Челябинска применяется система делегирования с заранее установленными в соответствии с законами Республики Дагестан, Самарской и Че-

лябинской области квотами внутригородских районов (данные за 2017 год). При этом численность представителей от каждого внутригородского района составляет от 2 до 9 депутатов в Самаре, 7 депутатов в Челябинске, 15 депутатов в Махачкале.

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

Он собирается на первое заседание в установленный уставом муниципального образования срок, который не может превышать 30 дней со дня избрания представительного органа муниципального образования в правомочном составе. Заседания представительного органа муниципального образования проводятся не реже одного раза в три месяца. Уставом муниципального образования также определяется правомочность заседания представительного органа муниципального образования. При этом заседание не может считаться правомочным, если на нем присутствует менее 50 процентов от числа избранных депутатов. Если правомочные заседания в установленный срок не проводились, и этот факт удостоверен в судебном порядке, он может быть распущен в соответствии с частью 2.1 статьи 73 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

Численность депутатов представительного органа муниципального образования определяется уставом муниципального образования. Минимальные требования к ней установлены Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ в зависимости от двух факторов: типа муниципального образования и численности населения.

Для сельских и городских поселений, а также городских округов численность депутатов представительного органа 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.

Эти нормативные предписания должны учитываться субъектом Российской Федерации и при установлении численности депутатов представительного органа городского округа с внутригородским делением и внутригородского района (она определяется региональным законом).

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

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

Депутаты представительного органа муниципального образования осуществляют свои полномочия, как правило, на непостоянной основе. На постоянной основе могут работать не более 10 процентов депутатов от установленной численности представительного органа муниципального образования, а если численность представительного органа муниципального образования составляет менее 10 человек, – 1 депутат.

Термин «не более» в рассматриваемом контексте означает, что не более чем 10 процентов депутатов от установленной численности представительного органа муниципального образования могут работать на постоянной основе. Таким образом, при расчетах в каждом конкретном случае количество депутатов, которые смогут работать на постоянной основе, необходимо соотнести с числом, составляющим десять процентов от установленной численности представительного органа муниципального образования. Исходя из требований Федерального закона № 131-ФЗ, десятипроцентный рубеж превышен быть не может. Например, если в представительный орган муниципального образования избрано 25 депутатов, только два депутата могут осуществлять свои полномочия на постоянной основе. Введение третьей освобожденной единицы невозможно.

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.

В связи с этим возникает вопрос: если глава муниципального образования избирается представительным органом из своего состава, будет ли он после избрания входить в состав депутатов, имеющих право работать на постоянной основе, либо количество таких депутатов должно рассчитываться без учета депутата, избранного на должность главы муниципального образования?

В подготовленных Комитетом Государственной Думы по вопросам местного самоуправления разъяснениях по данному вопросу отмечается, что независимо от способа избрания глава муниципального образования является выборным должностным лицом местного самоуправления. Выборные должностные лица местного самоуправления могут осуществлять свои полномочия на постоянной основе в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ и уставом муниципального образования (абзац 1 части 5 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ). Следовательно, глава муниципального образования, избранный представительным органом из своего состава и исполняющий полномочия его председателя, не входит в общее число депутатов представительного органа муниципального образования, на основании которого определяется количество депутатов, имеющих право осуществлять свои полномочия на постоянной основе. Если, например, численность представительного органа муниципального образования составляет 39 депутатов, на постоянной основе могут осуществлять полномочия три депутата. Таким образом, представительный орган муниципального образования может предусмотреть в бюджете четыре ставки: три для депутатов, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, и одну для главы муниципального образования, осуществляющего полномочия председателя представительного органа⁸⁴.

В исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находятся следующие вопросы:

- 1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изме-

⁸⁴ См.: Практика применения законодательства о местном самоуправлении в разъяснениях Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления. Часть I. Москва, 2011.

нений и дополнений;

2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;

3) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с налоговым законодательством;

4) утверждение стратегии социально-экономического развития муниципального образования;

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 их услуги и работы;

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 и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения;

10) принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку;

11) утверждение правил благоустройства территории муниципального образования.

Кроме того, 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.

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

уставами муниципальных образований.

Представительный орган муниципального образования по вопросам, отнесенным к его компетенции принимает решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, решение об удалении главы муниципального образования в отставку, а также решения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования и по иным вопросам, находящимся в его ведении. 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, если иное не установлено Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. Так, в соответствии с частью 5 статьи 44 данного закона, 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.

В случае, если функции председателя указанного органа исполняет глава муниципального образования, при принятии решений его голос учитывается, как голос депутата.

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 такой акт. В этом случае он в течение 10 дней возвращается в представительный орган муниципального с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложениями о внесении в него изменений и дополнений. Отклоненный акт вновь рассматривается представительным органом и, если при повторном рассмотрении он будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей от установленной численности депутатов, подлежит подписанию главой муниципального образования в течение семи дней и обнародованию.

В структуре представительного органа муниципального образования могут быть сформированы депутатские объединения – фракции. В них входят все депутаты, избранные в составе списков кандидатов, выдвинутых политическими партиями, их региональными отделениями или иными структурными подразделениями. Во фракции могут входить также депутаты, избранные по одномандатным или многомандатным избирательным округам.

Порядок деятельности фракций устанавливается законом субъекта Российской Федерации и (или) регламентом либо иным актом представительного органа муниципального образования.

В структуре представительного органа муниципального образования также формируются комиссии, статус которых может быть урегулирован как уставом муниципального образования, так и специальными муниципальными правовыми актами: регламентом представительного органа, либо положениями о комиссиях и регламентами, утверждаемыми представительным органом местного самоуправления. Комиссии могут быть постоянными и временными. Постоянные комиссии образуются, как правило, на период полномочий представительного органа. Временные комиссии образуются для решения конкретных вопросов (разовая подготовка решений, проверки и тому подобное).

Образование комиссий и изменение их состава относится к компетенции представительного органа. В соответствии с порядком, определенным в муниципальных правовых актах, комиссии могут осуществлять предварительное рассмотрение проектов решений, иных нормативных правовых актов и их подго-

товку к рассмотрению представительным органом; организуют слушания, совещания, «круглые столы»; могут давать заключения и предложения по соответствующим разделам проекта местного бюджета, прогноза социально-экономического развития муниципального образования; утверждают планы своей работы; определяют стратегию и тактику своей деятельности; принимают решения о направлении проектов актов в государственные органы, другие организации для подготовки отзывов, предложений и замечаний, а также для проведения научной экспертизы и независимой экспертизы проектов актов; взаимодействуют с органами местного самоуправления, общественными организациями, средствами массовой информации; участвуют в осуществлении контроля за исполнением принятых представительным органом решений и так далее.

Комиссия может вносить предложения о создании рабочих групп, временных комиссий для разработки проектов или подготовки отдельных вопросов к слушаниям. В состав рабочих групп, временных комиссий и иных рабочих органов могут также входить депутаты, должностные лица и специалисты. Комиссии могут наделяться правом создания экспертных советов, действующих на общественных началах (общественные советы), принимать решения о проведении независимой экспертизы проектов нормативных правовых актов и так далее.

Так, например, к ведению комиссии по бюджету могут относиться следующие вопросы: финансово-бюджетная политика и финансовый контроль, в том числе анализ и контроль формирования и исполнения доходов и расходов местного бюджета и местных целевых программ; анализ и контроль межбюджетных отношений органов местного самоуправления; рассмотрение проектов местных целевых программ по вопросам их финансирования; взаимодействие с контрольным органом муниципального образования, внесение предложений в представительный орган по результатам проверок и ревизий, проводимых контрольным органом; осуществление контроля за исполнением принятых решений и нормативных правовых актов⁸⁵.

В крупных муниципальных образованиях (прежде всего, это городские

⁸⁵ См.: Практика применения законодательства о местном самоуправлении в разъяснениях Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления. Часть I. Москва, 2011.

округа и муниципальные районы) представляется целесообразным формировать следующие постоянные комиссии представительного органа:

- по регламенту и депутатской этике;
- бюджету и экономической политике;
- муниципальной собственности и местному хозяйству;
- социальной политике;
- местному самоуправлению,
- связям с общественностью и средствами массовой информации;
- охране общественного порядка.

На основе анализа действующего законодательства, практики муниципального строительства можно сделать вывод, что комиссии с учетом возложенных на них задач осуществляют три основные функции: подготовительную, организационную и контрольную. При этом следует отметить, что основная функция депутатской комиссии – подготовительная: подготовка проектов муниципальных правовых актов для рассмотрения их представительным органом муниципального образования⁸⁶.

Комиссии вправе запрашивать у широкого круга субъектов необходимые документы и информацию, приглашать на заседания должностных лиц местного самоуправления и так далее. Комиссии помимо контроля за исполнением решений и нормативных правовых актов обязаны осуществлять содействие их проведению в жизнь, которое не сводится только к контролю за их исполнением. В то же время, контролируя исполнение решений, комиссии не должны ограничиваться только выявлением состояния реализации, их задача – принятие мер, содействующих более эффективному выполнению указанных решений. Однако при этом следует учитывать, что в своей деятельности комиссии не могут подменять собой представительный орган муниципального образования.

Полномочия представительного органа муниципального образования независимо от порядка его формирования могут быть прекращены досрочно в

⁸⁶ См.: Практика применения законодательства о местном самоуправлении в разъяснениях Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления. Часть I. Москва, 2011.

порядке и по основаниям, которые предусмотрены статьей 73 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. Поскольку указанная статья определяет ответственность представительного органа муниципального образования перед государством, она будет рассмотрена в соответствующем разделе учебного пособия.

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 судебного решения о неправомерности данного состава депутатов представительного органа, в том числе в связи со сложением ими своих полномочий;

3) в случае преобразования или муниципального образования;

4) в случае упразднения муниципального образования;

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

б) 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.

В случае досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования, состоящего из депутатов, избранных населением непосредственно, досрочные выборы в указанный представительный орган должны быть проведены не позднее чем через шесть месяцев со дня такого досрочного прекращения полномочий.

В случае досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального района, сформированного из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, представительные органы соответствующих поселений обязаны в течение одного месяца избрать в состав представительного органа муниципального района других депутатов.

7.3. Глава муниципального образования

В структуре органов местного самоуправления предусмотрено обязательное наличие главы муниципального образования.

Для того, чтобы охарактеризовать значение главы муниципального образования и показать его место в системе органов местного самоуправления, необходимо провести краткий анализ появления и развития данного института в контексте эволюции системы местного самоуправления России⁸⁷.

Предпосылкой современного института главы муниципального образования стало принятие 6 июля 1991 года Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» № 1550-1, в рамках которого вводилась система органов местного самоуправления при разграничении полномочий исполнительных органов (местные администрации) и представительных органов (Советы народных депутатов)⁸⁸. В этом нормативном акте был закреплён институт главы местной администрации – нового субъекта в системе местного самоуправления. В Законе закреплялось, что глава местной администрации на принципах единоначалия осуществляет руководство местной администрацией и избирается на территории соответствующего населённого пункта сроком на пять лет путем всеобщих, прямых, равных выборов. Порядок выборов был подробно урегулирован Законом РСФСР «О выборах главы администрации» от 24 октября 1991 года

⁸⁷ См.: Абезин Д. А., Коростелева М. В. Правовой статус главы муниципального образования в Российской Федерации. Учебное пособие. Волгоград: Изд-во ФГОУ ВПО ВАГС, 2012. С. 6.

⁸⁸ «О местном самоуправлении в РСФСР»: Закон РСФСР от 6 июля 1991 года № 1550-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

№ 1803-1⁸⁹. Выборы глав местных администраций должны были состояться в ноябре 1991 года, но из-за сложившейся политической обстановки их проведение было отложено.

Постановлением «Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы», принятым 1 ноября 1991 года Съездом народных депутатов РСФСР, было запрещено до 1 декабря 1992 года проводить выборы представительных и исполнительных органов власти всех уровней, кроме выборов президентов и депутатов Верховных советов республик в составе РСФСР⁹⁰. До проведения выборов формирование должности глав администраций городов и районов осуществлялось путем их назначения Президентом РСФСР или по его поручению главой администрации вышестоящего уровня власти по согласованию с соответствующим Советом народных депутатов. Процедура назначения глав администраций регламентировалась Указом Президента РСФСР от 25 ноября 1991 года № 239 «О порядке назначения глав администраций»⁹¹.

Следует отметить, что процедура назначения глав местных администраций продолжила действовать и после 1 декабря 1992 года, поскольку 10 декабря 1992 года Съезд народных депутатов Российской Федерации принял Постановление «О главах администраций» № 4065-1, в котором признал нецелесообразным проведение повсеместных выборов глав администраций на период до выборов народных депутатов Советов нового созыва⁹². Процедура назначения стала регламентироваться принятым 1 апреля 1993 года Законом Российской Федерации «О порядке назначения на должность и освобождения от должности глав краевой, областной, автономной области, автономного округа, города федерального значения, районной, городской, районной в городе, поселковой,

⁸⁹ «О выборах главы администрации»: Закон РСФСР от 24 октября 1991 года № 1803-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 45. Ст. 1491.

⁹⁰ «Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы»: Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 1 ноября 1991 года № 1803-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1455.

⁹¹ «О порядке назначения глав администраций»: Указ Президента РСФСР от 25 ноября 1991 года № 239 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 48. Ст. 1677.

⁹² «О главах администраций»: Постановление Съезда народных депутатов Российской Федерации от 10 декабря 1992 года № 4065-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 51. Ст. 3010.

сельской администрации» № 4733-1⁹³.

21 сентября 1993 года Президент Российской Федерации издал Указ № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации», которая касалась как федеральных и региональных, так и муниципальных органов⁹⁴. В развитие положений данного акта Президентом Российской Федерации были изданы Указы «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» от 9 октября 1993 года № 1617⁹⁵, «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» от 26 октября 1993 года № 1760⁹⁶.

Указ Президента Российской Федерации «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» закрепил новое наименование для глав местных администраций – «главы местного самоуправления». Утвержденным этим Указом Положением «Об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы» закреплялось два варианта порядка замещения этой должности. Для городских и сельских поселений с населением до 50 тысяч человек предусматривалась лишь выборность главы местного самоуправления, а для городских и сельских поселений с населением свыше 50 тысяч человек – либо выборность, либо назначение главы местного самоуправления главой соответствующего субъекта Российской Федерации.

28 августа 1995 года был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 154-ФЗ⁹⁷. Глава муниципального образования в нем понимался как выборное долж-

⁹³ «О порядке назначения на должность и освобождения от должности глав краевой, областной, автономной области, автономного округа, города федерального значения, районной, городской, районной в городе, поселковой, сельской администрации»: Закон РФ от 1 апреля 1993 года № 4733-1 // Российская газета. 1993. № 78 (23 апреля).

⁹⁴ «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации»: Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 года № 1400 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 39. Ст. 3597.

⁹⁵ «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации»: Указ Президента РФ от 9 октября 1993 года № 1617 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 41. Ст. 3924.

⁹⁶ «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации»: Указ Президента РФ от 26 октября 1993 года № 1760 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 44. Ст. 4188.

⁹⁷ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 28 августа 1995 № 154-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506.

ностное лицо, возглавляющее деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования. Данный закон закреплял эту должность как необязательную: вопрос о ее введении решался самостоятельно муниципальным образованием и определялся в его уставе.

Предусматривалось два порядка замещения должности главы муниципального образования: избрание населением, проживающим на территории соответствующего муниципального образования, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, или представительным органом местного самоуправления из своего состава. При этом избранный населением глава муниципального образования мог быть наделен правом входить в состав представительного органа местного самоуправления и председательствовать на его заседаниях, осуществляя свои полномочия на постоянной основе.

Следует отметить, что субъекты Российской Федерации могли оказывать существенное влияние на статус главы муниципального образования, поскольку принимаемые ими законы должны были определять наименование, срок полномочий, социальные гарантии, порядок выборов и процедуру отзыва главы муниципального образования.

В настоящее время статус главы муниципального образования регламентирован, прежде всего, Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В нем глава муниципального образования определяется как высшее должностное лицо муниципального образования, наделенное уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (статья 36).

Законодательно глава муниципального образования включен в части 1 статьи 34 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ в структуру органов местного самоуправления. Вместе с тем, Конституционный Суд РФ определил, что понятия «органы местного самоуправления» и «должностные лица местного самоуправления» не являются взаимоисключающими: долж-

ностное лицо местного самоуправления в зависимости от круга его полномочий может выступать и в качестве органа местного самоуправления⁹⁸. В силу такой двойственности статуса главы муниципального образования закономерно рассматривать его, как объединяющий в себе признаки и должностного лица, и единоличного органа местного самоуправления.

В части 1 статьи 2 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ дано определение органов местного самоуправления, под которыми понимаются избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Выделенные признаки органа местного самоуправления распространяется и на главу муниципального образования.

Должность главы муниципального образования относится к числу выборных должностных лиц местного самоуправления.

Кроме того, в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ дано определение такого понятия, как «муниципальная должность». В части 1 статьи 2 закреплено, что лицом, замещающим муниципальную должность, является, в том числе, выборное должностное лицо местного самоуправления. Следовательно, должность главы муниципального образования как выборного должностного лица местного самоуправления, относится к муниципальным должностям.

Глава муниципального образования может избираться одним из четырех, установленных в уставе муниципального образования, способов.

Во-первых, он может избираться на муниципальных выборах.

Во-вторых, он может избираться представительным органом муниципального образования из своего состава.

В-третьих, он может избираться представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Порядок проведения конкурса устанавливается реше-

⁹⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 26 сентября 1996 г. № 92-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Государственной Думы Ярославской области как не соответствующего требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»:

нием представительного органа, принимаемым в соответствии с положениями часть 2.1 статьи 36 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ⁹⁹.

И, наконец, в четвертых, он может избираться на исполняющем полномочия представительного органа муниципального образования сходе граждан.

От способа избрания главы муниципального образования зависит его правовое положение в структуре органов местного самоуправления.

В случае избрания на муниципальных выборах глава муниципального образования либо входит в состав представительного органа муниципального образования на правах председателя, либо возглавляет местную администрацию.

В случае избрания представительным органом муниципального образования из состава депутатов, он либо исполняет полномочия его председателя либо возглавляет местную администрацию. При этом, если глава будет руководить местной администрацией, он обязан прекратить свои депутатские полномочия.

В случае избрания представительным органом по результатам конкурсного отбора кандидатов, он возглавляет местную администрацию. Главой местной администрации он станет и в случае избрания на должность на сходе граждан.

По общему правилу, ему запрещено одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации. Но указанное ограничение не распространяется на органы местного самоуправления сельских поселений и внутригородских муниципальных образований городов федерального значения с условием, что глава таких муниципальных образований не избран представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. В уставе может быть предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного

⁹⁹ См., например, Решение Волгоградской городской Думы от 23.05.2018 N 66/1965 «Об утверждении Порядка проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования городского округа город-герой Волгоград»; Решение Волжской городской Думы Волгоградской обл. от 21.06.2018 N 399-ВГД «О принятии Порядка проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы городского округа - город Волжский Волгоградской области»; Решение Новониколаевской районной Думы Волгоградской обл. от 30.03.2018 N 220-рд «Об утверждении Положения о порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы Новониколаевского муниципального образования района Волгоградской области»

органа муниципального образования. Если глава такого муниципального образования, совмещающий должность главы местной администрации с должностью председателя представительного органа, избран из числа депутатов, он не обязан слагать с себя и депутатские полномочия.

Если же в поселении не формируется местная администрация (часть 2 статьи 34), то глава входит в состав представительного органа поселения и исполняет полномочия его председателя. Поэтому закономерен вывод о том, что избираться представительным органом по результатам конкурсного отбора кандидатов он не может.

В соответствии с частью 3 статьи 34 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ конкретные наименования главы муниципального образования устанавливаются законом соответствующего субъекта Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций.

Полномочия главы муниципального образования как выборного должностного лица местного самоуправления начинаются со дня его вступления в должность и прекращаются в день вступления в должность вновь избранного должностного лица местного самоуправления. Нередко вступление в должность сопровождается принесением присяги.

Место главы муниципального образования в системе органов местного самоуправления зависит от сложившейся в муниципальном образовании одной из предусмотренных Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ организационных моделей местного самоуправления. Этот фактор приводит к тому, что содержание и объем его полномочий будет неодинаков в различных ситуациях. В силу этого целесообразно классифицировать полномочия главы муниципального образования на две группы:

- полномочия общего характера;
- полномочия специального характера.

К полномочиям общего характера следует отнести те, которыми обладает глава любого муниципального образования, причем независимо от того, как он избирался и с какой иной должностью в муниципальном образовании совмеща-

ется должность главы муниципального образования. Эти полномочия закреплены в части 4 статьи 36 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, согласно которой глава муниципального образования:

1) представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования;

2) подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования;

3) издает в пределах своих полномочий правовые акты;

4) вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования;

5) обеспечивает осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

К полномочиям специального характера следует отнести права и обязанности, обусловленные должностью, которую одновременно занимает глава муниципального образования.

Во-первых, глава муниципального образования может возглавлять местную администрацию и осуществлять, наряду с общими, полномочия специального характера (исполнительно-распорядительные полномочия главы местной администрации). Так, полномочием специального характера, которым наделен только глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию, является право отклонить муниципальный правовой акт, принятый местным представительным органом (часть 13 статьи 35 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ). Глава муниципального образования, возглавляющий представительный орган, такого права не имеет.

Во-вторых, глава муниципального образования может входить в состав

представительного органа и выполнять функции его председателя. В силу этого он также осуществляет, наряду с общими, полномочия специального характера. Так, полномочием специального характера, которым наделен только глава муниципального образования, возглавляющий представительный орган, является полномочие по заключению контракта с главой местной администрации (часть 6 статьи 37 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ).

Уже отмечалось, что в сельских поселениях и внутригородских муниципальных образований городов федерального значения глава муниципального образования независимо от способа избрания может одновременно являться председателем представительного органа муниципального образования и главой местной администрации. Глава муниципального образования здесь выступает одновременно в трех лицах: как высшее должностное лицо своего муниципального образования; как глава местной администрации; как руководитель представительного органа, в состав которого он входит по должности. То есть его специальные полномочия еще более расширяются¹⁰⁰. Но в любом случае, глава муниципального образования именно в силу наделения полномочиями по этой должности приобретает специальные полномочия, обладание которыми дает ему приоритет по отношению к другим должностным лицам местного самоуправления. При этом статус главы муниципального образования первичен по отношению к статусам как председателя представительного органа, так и главы местной администрации, ведь из формулировки пунктов 2, 3, 5 части 2 статьи 36 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ ясно, что именно глава муниципального образования исполняет полномочия председателя представительного органа (возглавляет местную администрацию), а не наоборот.

В соответствии с частью 1 статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, главе муниципального образования как выборному должностному лицу местного самоуправления обеспечиваются условия для беспрепятственного осуществления своих полномочий.

Срок полномочий главы муниципального образования как выборного

¹⁰⁰ См.: Абезин Д. А., Коростелева М. В. Указ. соч. С. 46.

должностного лица местного самоуправления устанавливается уставом муниципального образования и не может быть менее двух и более пяти лет. При этом решение об изменении срока полномочий выборного должностного лица местного самоуправления применяется только к выборным должностным лицам, избранным после вступления в силу соответствующего решения.

Немаловажное значение имеет и вопрос о возможном количестве сроков занятия должности главы муниципального образования подряд одним и тем же лицом. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ этот вопрос не регламентирует. В Федеральном законе от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в части 6 статьи 4 закреплено, что уставом муниципального образования могут устанавливаться дополнительные условия реализации гражданином Российской Федерации пассивного избирательного права, не позволяющие одному и тому же лицу занимать должность главы муниципального образования более установленного количества сроков подряд.

В пределах своих полномочий, установленных уставом муниципального образования и решениями представительного органа муниципального образования, глава муниципального образования издает постановления и распоряжения. При этом вопросы, по которым он осуществляет правовое регулирование, зависят от его места в структуре органов местного самоуправления. В случае, если глава муниципального образования исполняет полномочия главы местной администрации, то он 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, а также распоряжения местной администрации по вопросам организации работы местной администрации.

Если глава муниципального образования исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования, он издает постановления и распоряжения только по вопросам организации деятельности

представительного органа муниципального образования. В данном случае установленные Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ виды актов главы муниципального образования не позволяют данному субъекту в полной мере реализовать свою компетенцию. Согласно части 4 статьи 36 он представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования, что в ряде случаев требует издания муниципальных правовых актов, не относящихся к организации деятельности представительного органа муниципального образования¹⁰¹.

Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования. В частности, он обязан ежегодно отчитываться перед представительным органом о результатах своей деятельности, а также о результатах деятельности местной администрации (если он её возглавляет).

В соответствии с положениями части 4.1 статьи 36 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, глава муниципального образования должен исполнять обязанности, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»¹⁰².

Основания досрочного прекращения его полномочий определены в части 6 статьи 36 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. Если это произошло, временно полномочия главы исполняет определенное уставом муниципального образования должностное лицо.

7.4. Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования)

В части 2 статьи 34 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ закреплена обязательность наличия в структуре органов местного самоуправления местной администрации (исполнительно-распорядительного органа му-

¹⁰¹ См.: Абезин Д. А., Коростелева М. В. Указ. соч. С. 50.

¹⁰² // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52 (ч.1). Ст. 6228.

ниципального образования). Указание на то, что местная администрация является исполнительно-распорядительным органом муниципального образования, обусловлено необходимостью определить в общих чертах компетенцию данного органа. Он наделяется полномочиями как по решению вопросов местного значения, так и по осуществлению отдельных государственных полномочий, переданных на муниципальный уровень с федерального или регионального.

Данный орган обязателен к формированию в каждом муниципальном образовании. Исключение сделано только для поселения, являющегося административным центром муниципального района. Указанным поселениям предоставлена возможность упразднить свою администрацию, а исполнение ее полномочий возложить на администрацию муниципального района, при условии, что данная возможность нормативно регламентирована в уставах таких поселения и муниципального района. В Волгоградской области такие поселения есть. Например, Уставом Светлоярского муниципального района Волгоградской области закреплено, что администрация Светлоярского муниципального района исполняет полномочия администрации Светлоярского городского поселения (статья 24.1). Вместе с тем следует отметить, что практика «возложения» полномочий администрации поселения на администрацию муниципального района, центром которого данное поселение является, не получила в субъекте широкого распространения.

Порядок формирования и организацию руководства местной администрацией регулирует статья 37 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Ею руководит глава местной администрации на принципах единоначалия. Единоначалие, в противовес коллегиальности, - такой принцип управления, при котором руководитель лично принимает решения от имени органа в целом и несет персональную ответственность за деятельность возглавляемого органа. Глава местной администрации единолично действует и принимает решения от имени местной администрации, в частности, издает правовые акты местной администрации.

Главой местной администрации, во-первых, может быть глава муници-

пального образования, избранный любым возможным для этого способом. Во-вторых, им может быть гражданин, назначенный на указанную должность по контракту, заключенному по результатам конкурса. Порядок замещения должности главы местной администрации по контракту определяется Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. Типовая форма контракта с лицом, назначаемым на должность главы местной администрации по контракту, утверждается законом субъекта Российской Федерации. В Волгоградской области таким законом является Закон Волгоградской области от 11.02.2008 года № 1626-ОД «О некоторых вопросах муниципальной службы в Волгоградской области», в качестве приложения к которому и идет типовая форма контракта.

Лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности, является муниципальным служащим. Нанимателем для него является муниципальное образование, а его правовой статус, помимо Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, регламентирован нормами Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»¹⁰³.

Контракт с главой местной администрации заключается главой муниципального образования. Несмотря на этот факт, глава местной администрации подконтролен и подотчетен представительному органу муниципального образования. Таким образом, в уставе муниципального образования нельзя закрепить норму о том, что глава местной администрации также может быть подконтролен главе муниципального образования. Это будет противоречить федеральному законодательству¹⁰⁴.

Но поскольку контракт с главой местной администрации заключается главой муниципального образования, именно он выступает для главы местной администрации представителем нанимателя, который может наделяться правом привлечения главы администрации к дисциплинарной ответственности. Вместе

¹⁰³ // Собрание законодательства РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

¹⁰⁴ См.: Практика применения законодательства о местном самоуправлении в разъяснениях Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления. Часть I. Москва, 2011.

с тем, привлечение главы администрации к данному виду ответственности возможно при условии закрепления этого в контракте с ним. Учитывая, что Федеральный закон от 07 мая 2009 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» усилил ответственность главы муниципального образования за обеспечение осуществления органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, включение указанной нормы в контракт с главой администрации является целесообразным.

Поскольку к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования отнесен контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения, то и местная администрация, как исполнительно-распорядительный орган муниципального образования, наделенный полномочиями по решению вопросов местного значения, подконтрольна представительному органу муниципального образования.

Как уже отмечалось, глава местной администрации руководит исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления на принципах единоначалия. Принцип единоначалия в деятельности главы администрации предполагает, что он может как непосредственно руководить органами и структурными подразделениями местной администрации, так и назначить руководителей данных подразделений, издает распоряжения по вопросам организации работы местной администрации; определяет структуру местной администрации (хотя она и утверждается представительным органом). Вместе с тем глава администрации несет персональную ответственность за деятельность данного органа.

Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. В неё могут входить как отраслевые (функциональные), так и территориальные органы местной администрации. То есть под структурой местной

администрации понимается ее внутреннее подразделение на отраслевые, функциональные или территориальные органы, которые могут носить различные наименования - отделы, комиссии, комитеты, управления и т.п. Также в структуре администрации обязательно отражаются порядок назначения и полномочия руководителей таких подразделений. Понятно, что развитая структура администрации имеет место в крупных муниципальных образованиях, где существует необходимая финансовая база для решения вопросов местного значения. Отраслевые подразделения осуществляют руководство отдельными отраслями муниципального хозяйства, например здравоохранением, образованием и т. д. Под функциональными подразделениями подразумевают подразделения, отвечающие за определенные направления муниципальной деятельности, например за управление финансовыми средствами, муниципальной собственностью, решение экологических проблем. В то же время деление подразделений на отраслевые и функциональные достаточно условно, в отдельных сферах управления также осуществляются такие функции, как планирование, учет ресурсов и т.п. Территориальные органы создаются для более эффективного решения вопросов местного значения в городах, имеющих районное деление, или в поселениях, входящих в состав муниципального образования, и могут, в свою очередь, иметь отраслевые и функциональные отделы.

Местная администрация как орган местного самоуправления обладает правами юридического лица, и в этом качестве является муниципальным казенным учреждением, образуемым для осуществления управленческих функций (часть 2 статьи 41 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ). В качестве юридического лица она подлежит государственной регистрации в соответствии с федеральным законом¹⁰⁵. Основаниями для государственной регистрации органов местного самоуправления в качестве юридических лиц являются устав муниципального образования и решение о создании соответствующего органа местного самоуправления с правами юридического лица.

¹⁰⁵ Федеральный закон от 08 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 33 (часть I). Ст. 3431.

7.5. Контрольно-счетный орган муниципального образования

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

Основными актами, регламентирующими порядок организации и деятельности контрольно-счетных органов, являются Бюджетный кодекс Российской Федерации¹⁰⁶ и Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»¹⁰⁷.

Статья 270 Бюджетного кодекса Российской Федерации закрепляет, что контрольные органы муниципальных образований осуществляют финансовый контроль за операциями с бюджетными средствами получателей средств местных бюджетов, средствами администраторов источников финансирования дефицита местных бюджетов, а также за соблюдением получателями бюджетных кредитов, бюджетных инвестиций и государственных и муниципальных гарантий условий выделения, получения, целевого использования и возврата бюджетных средств.

Деятельность контрольно-счетных органов муниципальных образований основывается на принципах законности, объективности, эффективности, независимости и гласности (статья 4 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ).

Наименование, полномочия, состав и порядок деятельности контрольно-счетного органа муниципального образования устанавливаются уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования в соответствии с положениями Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ.

¹⁰⁶ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

¹⁰⁷ // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 903.

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. Должности председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа могут быть отнесены к муниципальным должностям в соответствии с законом субъекта Российской Федерации или нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

Председатель, заместитель председателя и аудиторы контрольно-счетного органа муниципального образования назначаются на должность представительным органом муниципального образования. Предложения о кандидатурах на должность председателя контрольно-счетного органа муниципального образования вносятся в представительный орган муниципального образования:

- 1) председателем представительного органа муниципального образования;
- 2) депутатами представительного органа муниципального образования - не менее одной трети от установленного числа депутатов представительного органа муниципального образования;
- 3) главой муниципального образования.

Кроме того, право внесения предложений о кандидатурах на должность председателя контрольно-счетного органа может быть предоставлено также комитетам и комиссиям представительного органа муниципального образования.

Требования к кандидатурам на должности председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетных органов установлены в статье 7 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ.

Должностные лица контрольно-счетных органов обладают гарантиями профессиональной независимости.

Срок полномочий председателя, заместителя председателя и аудиторов

контрольно-счетного органа устанавливается муниципальным нормативным правовым актом и не должен быть менее, чем срок полномочий представительного органа муниципального образования.

Структура контрольно-счетного органа определяется в порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования.

В контрольно-счетном органе может быть образован коллегиальный орган (коллегия), который рассматривает наиболее важные вопросы деятельности контрольно-счетного органа, включая вопросы планирования и организации его деятельности, методологии контрольной деятельности. Компетенция и порядок работы коллегиального органа (коллегии) определяются нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования и (или) регламентом контрольно-счетного органа.

Основные полномочия контрольно-счетного органа муниципального образования закреплены в статье 9 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ. В их числе контроль за исполнением местного бюджета, а также за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности. То есть эти органы осуществляют внешний муниципальный финансовый контроль в форме контрольных или экспертно-аналитических мероприятий.

Финансовое обеспечение деятельности контрольно-счетного органа муниципального образования осуществляется за счет средств местного бюджета и предусматривается в объеме, позволяющем обеспечить возможность осуществления возложенных на них полномочий. Контроль за использованием самим контрольно-счетным органом бюджетных средств, муниципального имущества осуществляется на основании решений представительного органа муниципального образования.

В Волгоградской области действует Закон Волгоградской области от 16 марта 2012 г. № 26-ОД «О некоторых вопросах организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований в Волгоградской об-

ласти». Они созданы во всех муниципальных районах (32) и городских округах (6), а также в 2 городских и 2 сельских поселениях (всего на территории области 42 контрольно-счетных органа муниципального образования). С 2012 года все муниципальные контрольно-счетные органы, созданные в субъекте, являются органами местного самоуправления, имеют статус юридического лица и входят в Ассоциацию контрольно-счетных органов Волгоградской области.

7.6. Избирательная комиссия муниципального образования

Избирательная комиссия муниципального образования является муниципальным органом, который не входит в структуру органов местного самоуправления. Следовательно, конституционно-правовой режим органа местного самоуправления на нее не распространяется (это объясняется тем, что имеется вертикальная подчиненность избирательной комиссии муниципального образования вышестоящей избирательной комиссии, которая является государственным органом).

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

Следует отметить, что она не обязательна к формированию в муниципальном образовании. Ее полномочия по решению избирательной комиссии соответствующего субъекта Российской Федерации, принятому на основании обращения представительного органа этого муниципального образования, могут возлагаться на территориальную комиссию или на участковую комиссию, дей-

ствующую в границах муниципального образования. При возложении полномочий избирательной комиссии муниципального образования на территориальную комиссию число членов территориальной комиссии изменению не подлежит. Если на территории муниципального образования образуется несколько территориальных комиссий, полномочия избирательной комиссии муниципального образования могут быть возложены на одну из них. Так, например, постановлением Избирательной комиссии Волгоградской области от 24 мая 2018 года № 67/583-6 полномочия избирательной комиссии муниципального образования городской округ город-герой Волгоград возложены на территориальную избирательную комиссию Дзержинского района города Волгограда.

Порядок формирования и полномочия избирательных комиссий муниципальных образований устанавливаются Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (статья 25).

Контрольные вопросы

1. Какое определение органа местного самоуправления дано в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ? Какие признаки отличают органы местного самоуправления?

2. Охарактеризуйте понятие «структура органов местного самоуправления». Каким актом должны определяться структура и порядок формирования органов местного самоуправления конкретного муниципального образования? Наличие каких органов местного самоуправления является обязательным?

3. Какие модели организации местной власти можно выделить на основе положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации»? Чем они, прежде всего, различаются?

4. Охарактеризуйте способы формирования представительного органа муниципального района, установленные в Федеральном законе от 6 октября

2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации».

5. Какие вопросы находятся в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования?

6. Назовите основания досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования.

7. Каким нормативным актом был впервые закреплён институт главы местной администрации как нового субъекта в системе местного самоуправления России?

8. Каким образом следует характеризовать статус главы муниципального образования, закреплённый Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации»: как органа местного самоуправления или как должностного лица местного самоуправления? Обоснуйте свой ответ.

9. В каком порядке в настоящее время возможно приобретение статуса главы муниципального образования? Предусмотрена ли федеральным законодательством процедура назначения глав муниципальных образований?

10. В каких случаях глава муниципального образования может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации?

11. Каков порядок формирования и организации руководства местной администрацией?

12. Какими актами могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации в случае, если лицо назначается на должность главы местной администрации по контракту?

13. В каком порядке формируется контрольно-счётный орган муниципального образования?

14. Обозначьте основные полномочия контрольно-счётного органа муниципального образования.

15. В чём специфика правового статуса избирательной комиссии муниципального образования?

Глава 8. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

8.1. Понятие и содержание экономических основ местного самоуправления

Как мы не раз обозначали, местное самоуправление представляет собой один из уровней власти, наделенный законодателем весьма широкими полномочиями. Многие авторы совершенно справедливо отмечают, что эффективность решения вопросов местного значения и иных полномочий, отнесенных к ведению муниципалитета, напрямую зависит от эффективности его экономики. Переноса данный вопрос в математическую плоскость, можно утверждать, что уровень экономического развития муниципального образования прямо пропорционален эффективности управления муниципальной собственностью и финансовыми ресурсами. В данной главе мы раскроем содержание основных элементов экономической основы местного самоуправления в Российской Федерации.

Экономические основы местного самоуправления являются ярчайшим примером межотраслевого характера муниципального права, поскольку правовое регулирование данного института осуществляется не только нормами Федерального закона № 131-ФЗ, но и бюджетным, налоговым, гражданским законодательством.

Правовое регулирование экономических основ местного самоуправления осуществляется, в частности:

- Конституцией РФ. В соответствии с ч. 1 ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления решают вопросы ведения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью, самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы.

Муниципальная собственность в силу статьи 8 Конституции РФ признается и защищается наравне с другими формами собственности и составляет материальную базу местного самоуправления.

- Европейской Хартией местного самоуправления, согласно которой:

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

- финансовые средства органов местного самоуправления должны быть соразмерны предоставляемым им конституцией или законом полномочиям;

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

- финансовые системы, на которых основываются средства муниципалитетов, должны быть достаточно разнообразными и гибкими;

- закрепляется защита экономически слабых муниципальных образований, для чего вводятся процедуры финансового выравнивания.

- Налоговым кодексом РФ, Бюджетным кодексом РФ, Гражданским кодексом РФ;

- Федеральными законами (напр., Федеральный закон от 21.12.2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», Федеральный закон от 14.11.2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»);

- Постановлениями и Распоряжениями Правительства РФ, актами федеральных органов исполнительной власти (в частности, Постановление Правительства РФ от 16.07.2009 г. № 582 «Об основных принципах определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и о Правилах определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации», Приказ Минфина РФ № 194н, Минэкономразвития РФ № 701 от 29.12.2010 г. «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и реализации региональных и муниципальных программ повышения эффективности бюджетных расходов»);

- Уставы субъектов РФ, законы субъектов РФ (в частности, Закон Волгоградской области от 26.07.2005 г. № 1093-ОД «О межбюджетных отношениях в Волгоградской области», Закон Волгоградской области от 09.02.2011 г. № 2151-ОД «О дотациях бюджетам муниципальных образований Волгоградской области на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов»);

- Уставы и иные муниципальные нормативные правовые акты (напр., решение Дубовской районной Думы Волгоградской области от 29.09.2016 г. № 40/328 «Об утверждении Положения о бюджетном процессе в Дубовском муниципальном районе» Решение Совета депутатов Ветютневского сельского поселения Фроловского муниципального района Волгоградской области от 30.10.2017 г. № 42/175 «Об установлении земельного налога на территории Ветютневского сельского поселения Фроловского муниципального района»).

Среди федеральных законов особое место занимает Федеральный закон № 131-ФЗ, глава 8 которого полностью посвящена экономической основе местного самоуправления. В ней заключены правовые нормы, регулирующие общественные отношения, связанные с муниципальной собственностью, – владением, пользованием и распоряжением муниципальным имуществом, составлением, утверждением и исполнением местных бюджетов, осуществлением имущественных прав муниципальных образований и некоторые другие вопросы.

Согласно ст. 49 Федерального закона № 131-ФЗ, экономическую основу местного самоуправления составляют **следующие элементы:**

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

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

Рассмотрим каждый из вышеуказанных элементов.

8.2. Муниципальное имущество

В соответствии с частью 2 статьи 8 Конституции РФ в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Данная конституционно-правовая гарантия закрепила возможность существования муниципальной собственности на равных основаниях со всеми иными формами собственности.

Как обозначалось выше, согласно статье 49 Федерального закона № 131-ФЗ, находящееся в муниципальной собственности имущество является составным элементом экономической основы местного самоуправления.

Необходимо обратить внимание, что Федеральный закон № 131-ФЗ наряду с понятием «муниципальная собственность» использует понятие «муниципальное имущество», тем самым разграничивая вышеуказанные категории.

В отличие от понятия муниципального имущества, законодательное определение которого отсутствует, в статье 315 Гражданского кодекса РФ содержится определение муниципальной собственности.

Имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям, является **муниципальной собственностью**.

К муниципальной собственности относится:

- 1) имущество, находящееся в муниципальной собственности, закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение;
- 2) муниципальная казна – средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями.

Статья 50 Федерального закона № 131-ФЗ более детально раскрывает содержание муниципального имущества, определяя виды объектов, которые могут находиться в собственности муниципальных образований (муниципальной собственности):

- имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения муниципального образования;
- имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления;
- имущество, предназначенное для осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления, переданных им по межмуниципальным соглашениям, заключенным в порядке, предусмотренном частью 4 статьи 15 Федерального закона № 131-ФЗ;
- имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений;
- имущество, необходимое для решения вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами и которые не отнесены к вопросам местного значения.

В случаях возникновения у муниципальных образований права собственности на имущество, не входящее в вышеуказанный перечень, данное имущество подлежит репрофилированию (изменению целевого назначения имущества) либо отчуждению.

Вышеуказанное положение Закона имеет крайне важное практическое значение, в связи с чем требует пояснения на конкретном примере.

В собственности сельского поселения имеется скотомогильник (биотермическая яма). Между тем, в силу федерального законодательства, полномочия по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, защите населения от болезней, общих для человека и животных, относятся к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Таким образом, на основании статьи 50 Федерального закона № 131-ФЗ такой объект как скотомогильник не может находиться в муниципальной собственности и подлежит передаче в собственность субъекта РФ (региональную казну).

Подводя итог, можно заключить, что под **муниципальным имуществом** следует понимать объекты, составляющие муниципальную казну или закреп-

ленные за муниципальными предприятиями и учреждениями, предназначенные для реализации вопросов местного значения и иных муниципальных полномочий, осуществления отдельных государственных полномочий, переданных муниципальному образованию, а также для обеспечения деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений.

Органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом. Данная гарантия имеет чрезвычайно важное практическое значение и предполагает, что государство в лице органов государственной власти не вправе вмешиваться в вопросы управления муниципальной собственностью.

Органы местного самоуправления от имени муниципального образования вправе приобретать, отчуждать, передавать муниципальное имущество во временное или в постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти и органам местного самоуправления иных муниципальных образований, совершать различные сделки в порядке, установленном законодательством (например, сдавать в аренду или передавать в безвозмездное пользование).

Для эффективного управления муниципальным имуществом и осуществления полномочий по решению вопросов местного значения муниципальные образования вправе создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных.

Практика создания муниципальных предприятий и учреждений весьма распространена в Российской Федерации. К примеру, администрация города Волжского является учредителем таких организаций как МУП "Волжская автомобильная колонна № 1732", МУП «Водопроводно-канализационное хозяйство», МБУ «Центр культуры и искусства «Октябрь».

Органы местного самоуправления ведут реестры муниципального имущества.

8.3. Местный бюджет

8.3.1. Местный бюджет: понятие, принципы, структура, правовое регулирование

Согласно статье 10 Бюджетного кодекса РФ бюджетная система Российской Федерации является трехуровневой и включает в себя федеральный, региональный и местный бюджеты. В свою очередь, местные бюджеты включают в себя бюджеты муниципальных районов, городских округов, бюджеты городских округов с внутригородским делением, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, бюджеты городских и сельских поселений, бюджеты внутригородских районов. Таким образом, *каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет*. Указанное положение дублируется и в статье 52 Федерального закона № 131-ФЗ. Указанное положение является важнейшей гарантией экономической самостоятельности муниципального образования.

Ни Бюджетный кодекс РФ, ни Федеральный закон № 131-ФЗ не содержат определения категории «местный бюджет».

Однако, анализируя положения законодательства, можно дать следующее определение: *местный бюджет – это форма образования и расходования денежных средств муниципального образования, предназначенных для финансового обеспечения вопросов местного значения и иных полномочий муниципалитета*.

Бюджет муниципального района (районный бюджет) и свод бюджетов городских и сельских поселений, входящих в состав муниципального района, 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.

Вопросы, связанные с местными бюджетами, в значительной мере регла-

ментируется Бюджетным кодексом РФ. Положения главы 8 Федерального закона № 131-ФЗ во многом корреспондируют положениям Бюджетного кодекса РФ. Кроме того, общественные отношения, возникающие в связи с формированием, утверждением, исполнением местного бюджета и контролем за его исполнением, регулируются Налоговым кодексом РФ, иными федеральными законами, а также законами субъектов Российской Федерации. Правовое регулирование части вопросов, связанных с местными бюджетами, также осуществляется правовыми актами органов местного самоуправления.

Бюджетная система Российской Федерации основана на следующих **принципах**:

- единства бюджетной системы Российской Федерации;
- разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;
- самостоятельности бюджетов;
- 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.

Указанные принципы являются едиными и в полной мере распространяются, в том числе, и на местные бюджеты. Содержание каждого из указанных принципов подробно раскрывается в статьях 29–38.2 Бюджетного кодекса РФ.

Структурно местные бюджеты состоят из двух *элементов*: доходов и расходов.

В случае, если доходная часть бюджета равна расходной, такой бюджет является *сбалансированным*. Если доходная часть бюджета превышает расходную (что на практике возникает крайне редко), такой бюджет называется *профицитным*. Если же расходная часть превышает доходную (наиболее распространенная ситуация) – бюджет *дефицитный*.

8.3.2. Доходы местных бюджетов

Важнейшей составной частью бюджета муниципального образования является доходная часть. Глава 9 Бюджетного кодекса РФ полностью посвящена регламентации доходов местных бюджетов.

Доходы местных бюджетов бывают трех видов: налоговые, неналоговые и безвозмездные поступления.

К *налоговым доходам местных бюджетов* относятся:

- 1) доходы от местных налогов и сборов: земельного налога, налога на имущество физических лиц и торгового сбора;
- 2) доходы от региональных налогов и сборов;
- 3) доходы от федеральных налогов и сборов (к примеру, в бюджеты городских поселений поступает часть налога на доходы физических лиц – по нормативу 10 процентов, часть единого сельскохозяйственного налога – по нормативу 50 процентов).

Перечень *неналоговых доходов местных бюджетов* значительно более широк и включает в себя:

- 1) доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности;
- 2) доходы от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале, государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней), находящегося в государственной или муниципальной собственности;
- 3) доходы от платных услуг, оказываемых казенными 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;

5) средства самообложения граждан;

б) иные неналоговые доходы.

Более того, каждый из вышеуказанных неналоговых доходов также включает в себя перечни доходов, раскрываемые в статьях 42, 46, 56 Бюджетного кодекса РФ.

Третьим элементом доходной части местных бюджетов являются *безвозмездные поступления*. К таковым относятся:

– *межбюджетные трансферты* – средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы (например, межбюджетный трансферт из регионального бюджета местному бюджету). Существует три вида межбюджетных трансфертов:

1) *дотации* – межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений их использования;

2) *субсидии* – межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения недополученных доходов и (или) на софинансирование определенных целей (к примеру, субсидия на реализацию программы модернизации сетей водоснабжения);

3) *субвенции* – межбюджетные трансферты, предоставляемые из федерального или регионального бюджета на исполнение отдельных государственных полномочий, переданных муниципальному образованию;

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

Одним из неналоговых доходов местного бюджета могут быть средства самообложения граждан.

Согласно статье 56 Федерального закона № 131-ФЗ под *средствами самообложения граждан* понимаются разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения. Размер платежей в порядке самообложения граждан устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования (населенного пункта, входящего в состав поселения, внутригородского района, внутригородской территории города федерального значения, городского округа либо расположенного на межселенной территории в границах муниципального района), за исключением отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30 процентов от общего числа жителей муниципального образования (населенного пункта, входящего в состав поселения, внутригородского района, внутригородской территории города федерального значения, городского округа либо расположенного на межселенной территории в границах муниципального района) и для которых размер платежей может быть уменьшен.

Вопросы введения и использования таких средств решаются на местном референдуме либо на сходе граждан.

8.3.3. Расходы местных бюджетов

Под *расходами местных бюджетов* понимается перечень расходных обязательств муниципальных образований, устанавливаемых и исполняемых органами местного самоуправления в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации.

По сути, расходная часть местного бюджета представляет собой расходные обязательства муниципалитета на те или иные цели.

Согласно п. 1 статьи 86 Бюджетного кодекса РФ расходные обязательства муниципального образования возникают в результате:

- принятия муниципальных правовых актов по вопросам местного значения и иным вопросам, которые в соответствии с федеральными законами вправе решать органы местного самоуправления, а также заключения муниципальным образованием (от имени муниципального образования) договоров (согла-

шений) по данным вопросам;

- принятия муниципальных правовых актов при осуществлении органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий;

- заключения от имени муниципального образования договоров (соглашений) муниципальными казенными учреждениями.

Приведем конкретный пример.

Решением Совета народных депутатов Верхнекурмоярского сельского поселения Котельниковского муниципального района Волгоградской области от 16.12.2014 г. № 6/11 утвержден бюджет Верхнекурмоярского сельского поселения на 2015 год и плановый период 2016 - 2017 годы.

Расходы бюджета поселения на 2015 год планируются в объеме 5088,8 тыс. руб.

Таблица 2

Расходы бюджета поселения по разделам

(тыс.руб.)

Код	Наименование	2014 г. (по состоянию на 01.10.2014 г.)	2015	2016	2017
0100	Общегосударственные вопросы	2182,4	2169,4	2251,6	2383,2
0200	Национальная оборона	34,6	39,0	39,5	37,8
0300	Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	15,0	22	12	12
0400	Национальная экономика	341,1	209,2	255	207,6
0500	Жилищно-коммунальное хозяйство	1502,7	1731	1728,9	1676,9
0700	Образование	31,5	31,5	31,5	31,5
0800	Культура, кинематография	705,0	752	753	753
1000	Социальная политика	45	34,7	34,7	34,7
1100	Физическая культура и спорт	20	20	20	20
1200	Средства массовой информации	75	80	80	80
	ВСЕГО	4952,3	5088,8	5206,2	5236,7

8.3.4. Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований

Как было указано выше, профицитные бюджеты муниципальных образований, при которых доходная часть бюджета превышает расходную, является крайне редким явлением. Напротив, дефицит местного бюджета, к сожалению, представляет собой весьма распространенное явление бюджетной системы Российской Федерации. Естественно, в условиях, когда расходная часть бюджета превышает доходную, существует опасность неисполнения муниципалитетом каких-либо полномочий, возложенных на него законом. Между тем, как мы помним, вопросы местного значения представляют собой вопросы непосредственного жизнеобеспечения жизнедеятельности местного населения. Таким образом, дефицит бюджета может повлечь за собой весьма негативные последствия на практике. В целях разрешения этой проблемы действующим законодательством закреплены меры финансовой поддержки муниципальных образований.

В настоящее время на федеральном уровне механизм выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований регламентируется исключительно Бюджетным кодексом РФ, статьи 60-61 Федерального закона № 131-ФЗ содержат отсылочную норму именно на Бюджетный кодекс РФ.

Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований осуществляется при помощи ранее обозначенных нами **межбюджетных трансфертов**, а именно:

- 1) дотациями, предоставляемыми на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений их использования;
- 2) субсидиями, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения недополученных доходов и (или) на софинансирование определенных расходных обязательств;
- 3) субвенциями, предоставляемые из федерального или регионального бюджета на исполнение отдельных государственных полномочий, переданных

муниципальному образованию.

При этом статья 136 Бюджетного кодекса РФ содержит четкий перечень *условий предоставления межбюджетных трансфертов из регионального бюджета*. К таким условиям относятся:

1) необходимость исполнения органами местного самоуправления бюджетного и налогового законодательства;

2) в случае, если в бюджете муниципального образования доля дотаций из других бюджетов в течение двух из трех последних финансовых лет превышала 5 процентов собственных доходов, такие муниципальные образования не имеют права превышать установленные высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации нормативы формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих и (или) содержание органов местного самоуправления. Такие нормативы устанавливаются ежегодно (см., Постановление Администрации Волгоградской области от 26.10.2017 г. № 558-п);

3) в случае, если в бюджете муниципального образования доля дотаций из других бюджетов в течение двух из трех последних финансовых лет превышала 20 процентов собственных доходов, такие муниципальные образования не имеют права исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных законодательством к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления (напр., в таком случае, муниципалитет не вправе исполнять отдельные государственные полномочия).

8.4. Бюджетный процесс

Согласно статье 6 Бюджетного кодекса РФ *бюджетный процесс* – регламентируемая законодательством Российской Федерации деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осу-

ществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности.

В силу статьи 9 Кодекса установление порядка составления и рассмотрения проекта местного бюджета, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления контроля за его исполнением и утверждения отчета об исполнении местного бюджета относятся к бюджетным полномочиям муниципальных образований.

Из указанных правовых норм следует, что бюджетный процесс регламентируется не только нормами Бюджетного кодекса РФ, но и муниципальными правовыми актами.

Необходимо отметить, что основные положения, касающиеся бюджетного процесса, регламентированы главой 3 Бюджетного кодекса РФ. Положения о бюджетном процессе в муниципальном образовании принимаются в соответствии с нормами Бюджетного кодекса РФ применительно к конкретному муниципалитету.

Рассмотрим бюджетный процесс на примере конкретного муниципалитета – Еланского муниципального района Волгоградской области.

Положение о бюджетном процессе в Еланском муниципальном районе Волгоградской области утверждено решением Еланской районной Думы Волгоградской области от 27.06.2018 г. № 275/51 – представительным органом муниципального образования.

Выделяют **5 основных этапов** бюджетного процесса:

1. Составление проекта бюджета.
2. Рассмотрение и утверждение проекта бюджета.
3. Исполнение бюджета.
4. Контроль за исполнением бюджета.
5. Осуществление бюджетного учета.
6. Составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности.

Основными *участниками бюджетного процесса* являются:

- 1) глава муниципального образования;
- 2) представительный орган в лице Еланской районной Думы;
- 3) Администрация Еланского муниципального района;
- 4) ревизионная комиссия Еланского муниципального района;
- 5) главные распорядители (распорядители) средств бюджета;
- 6) главные администраторы (администраторы) доходов бюджета;
- 7) главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета;
- 8) получатели бюджетных средств.

Положением о бюджетном процессе четко регламентированы полномочия каждого из участников бюджетного процесса.

Составление проекта бюджета.

Проект бюджета составляется и утверждается сроком на три года (очередной финансовый год и плановый период).

Составление проекта бюджета на очередной финансовый год и плановый период осуществляется Администрацией Еланского муниципального района.

Администрация Еланского муниципального района направляет муниципальные программы, предусмотренные к финансированию из бюджета на очередной финансовый год и плановый период, в Еланскую районную Думу для внесения предложений.

Далее в обязательном порядке проводятся публичные слушания по проекту бюджета, по итогам которых принимаются те или иные рекомендации, вносятся предложения.

По завершению публичных слушаний администрация муниципалитета не позднее 15 ноября вносит на рассмотрение Думы проект решения о бюджете.

Рассмотрение и утверждение проекта бюджета.

Еланская районная Дума рассматривает проект решения о бюджете на очередной финансовый год и плановый период *в двух чтениях*.

Проект решения о бюджете в течение суток со дня его внесения направ-

ляется председателем Думы в ревизионную комиссию для проведения его экспертизы, которая в 10-дневный срок подготавливает заключение на проект решения о бюджете с указанием недостатков данного проекта в случае их выявления.

В первом чтении Думой обсуждаются концепция проекта решения о бюджете, прогноз социально-экономического развития Еланского муниципального района и основные направления бюджетной и налоговой политики, рассматриваются основные характеристики бюджета.

В случае отклонения проекта решения о бюджете в первом чтении Еланская районная Дума возвращает проект решения на доработку в Администрацию Еланского муниципального района.

Во втором чтении проект решения о бюджете принимается окончательно.

Принятое решение о бюджете направляется главе муниципального образования для подписания и подлежит официальному опубликованию не позднее 10 дней после его подписания.

Исполнение бюджета обеспечивается Администрацией Еланского муниципального района.

Бюджетная отчетность также составляется Администрацией Еланского муниципального района и является годовой.

Годовой отчет об исполнении бюджета подлежит рассмотрению и утверждению решением Еланской районной Думы.

Внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета осуществляется ревизионной комиссией Еланского муниципального района.

Администрация Еланского муниципального района представляет годовой отчет об исполнении бюджета для подготовки заключения на него не позднее 1 апреля текущего года.

Ревизионная комиссия готовит заключение на годовой отчет об исполнении бюджета и не позднее 1 мая текущего года направляет его в Еланскую районную Думу и Администрацию района.

Решением Думы об утверждении исполнения бюджета утверждается от-

чет об исполнении бюджета с указанием общего объема доходов, расходов и дефицита (профицита) бюджета.

По результатам рассмотрения годового отчета об исполнении бюджета, Еланская районная Дума принимает решение об утверждении либо отклонении решения об исполнении бюджета.

Контрольные вопросы

1. Что понимается под экономической основой местного самоуправления? Назовите основные структурные элементы экономической основы.
2. Какие виды объектов могут находиться в собственности муниципальных образований?
3. Назовите основные структурные элементы местных бюджетов.
4. В каких формах осуществляется выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований?
5. Назовите основные этапы бюджетного процесса на местном уровне.

Глава 9. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

9.1. Понятие и виды юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления

Как известно, ответственность выступает неотъемлемым атрибутом правового статуса как индивидуального субъекта права - личности, должностного лица, так и коллективного субъекта – юридических лиц, органов государственной власти, местного самоуправления.

Е. М. Заболотских отмечает, что правовая охрана общественных отношений непосредственно связана с возможностью применения мер государственного принуждения (санкций) за нарушение правовых предписаний. Неблагоприятные последствия, которые применяются к нарушителям муниципально-правовых норм, закрепляются в соответствующих санкциях¹⁰⁸.

Необходимо обратить внимание, что глава 10 Федерального закона № 131-ФЗ посвящена ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления посвящена, контролю за их деятельностью.

Термин «муниципально-правовая ответственность» все чаще появляется на страницах научной и учебной литературы, что связано с разработкой теоретических основ отрасли муниципального права и ее правовых институтов¹⁰⁹.

Одной из первых вводит в научный оборот указанный термин Е. С. Шуг-

¹⁰⁸ Заболотских Е. М. Ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления: научно-практическое пособие. Москва: Проспект, 2011. СПС «Консультант Плюс»

¹⁰⁹ Соловьев С. Г. Проблемные вопросы о юридической ответственности глав муниципальных образований // Конституционное и муниципальное право. 2003. N 2. С. 29–30; Шугрина Е. С. Муниципальное право: Учеб. для вузов. М.: Дело, 1999. С. 244; Черногор Н. Н. Некоторые проблемы исследования юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 1998. N 1. С. 38–41.

рина. Она пишет: «В зависимости от вида юридической ответственности можно выделить уголовную, административную, дисциплинарную, гражданско-правовую, материальную и муниципально-правовую ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления»¹¹⁰.

Как справедливо отмечает Е. М. Заболотских, в вопросе о выделении муниципально-правовой ответственности в самостоятельный вид юридической ответственности в научной литературе выделяются три позиции¹¹¹.

1. Муниципально-правовая ответственность представляет собой новый, самостоятельный вид юридической ответственности, выделяемый по такому критерию, как инстанция ответственности, т.е. сторона правоотношения, перед которой наступает ответственность. В качестве такой стороны выступает население муниципального образования. Именно по этому признаку, по мнению Е. С. Шугриной, «производится разграничение муниципально-правовой и конституционно-правовой ответственности».

2. Муниципально-правовая ответственность рассматривается как комплексный институт, охватывающий все отношения ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами. Такой подход разделяют Н. Н. Черногор, Е. В. Измайлова, И. А. Алексеев.

3. Существует конституционно-правовая ответственность за нарушение муниципально-правовых норм, какие-либо основания для выделения в отдельный вид муниципально-правовой ответственности (включая употребление самого термина «муниципально-правовая ответственность») отсутствуют. Такого взгляда придерживаются в основном конституционалисты, считающие выделение муниципально-правовой ответственности искусственным, например С. Д. Князев, Н. М. Колосова и другие.

Выделим основные особенности муниципально-правовой ответственности:

¹¹⁰ Шугрина Е.С. Муниципальное право: Учеб. для вузов. М.: Дело, 1999. С. 244.

¹¹¹ Заболотских Е.М. Там же.

1. *Является самостоятельным видом юридической ответственности.*

Каждый вид юридической ответственности выполняет задачу охраны определенной группы общественных отношений, урегулированных правом. К примеру, нормы уголовного права направлены на защиту общества от преступных посягательств, административная ответственность направлена на профилактику совершения административных правонарушений. Специфика муниципальных правоотношений, как и выделение отрасли муниципального права, является общепризнанной, что дает нам основание говорить о существовании муниципально-правовой ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности.

2. *Регламентируется нормами законодательства о местном самоуправлении.* Для каждого вида юридической ответственности характерно наличие специфических нормативно-правовых актов, закрепляющих основания, условия и процедуры привлечения к ответственности.

3. *Особый объект муниципального правонарушения.* Объектом муниципального правонарушения выступают регулируемые и закрепляемые нормами муниципального права общественные отношения в сфере решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий.

4. Муниципально-правовая ответственность *наступает за ненадлежащее осуществление муниципальной власти* (в формах представительной и непосредственной демократии)¹¹². Таким образом, основанием для ее наступления будет являться неисполнение или ненадлежащее исполнение органами и должностными лицами местного самоуправления возложенных на них в силу закона полномочий.

5. *Наличие особых видов санкций*, отсутствующих в других видах юридической ответственности, а именно, удаления главы муниципального образования в отставку, отзыв выборного должностного лица избирателями и пр.

6. *Особая процедура привлечения к муниципально-правовой ответственности*, как правило, представляющая собой несколько последовательных этапов.

¹¹² Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации: Учеб. М.: ТК "Велби"; Проспект, 2007. С. 276.

Е. М. Заболотских предлагает под **муниципально-правовой ответственностью** понимать закрепляемую муниципально-правовыми нормами обязанность органов и должностных лиц местного самоуправления, ненадлежащим образом осуществляющих полномочия по решению вопросов местного значения, отвечать за свои противоправные деяния и претерпевать действие муниципально-правовых санкций, налагаемых на них уполномоченной инстанцией (государственными органами).

Выделяют следующие **функции муниципально-правовой ответственности**:

1) *побудительная* – меры муниципально-правовой ответственности, имея прежде всего превентивное значение, служат средством лучшей организации работы органов и должностных лиц местного самоуправления, депутатов, т.е. они стимулируют должное поведение субъектов муниципально-правовых отношений;

2) *карательная* – применение мер муниципально-правовой ответственности влечет неблагоприятные правовые последствия для субъектов муниципально-правовых отношений;

3) *восстановительная* – у муниципально-правовой ответственности, как и у юридической ответственности в целом, имеется цель восстановления действия нарушенного права.

Федеральный закон № 131-ФЗ выделяет **3 вида юридической ответственности** органов и должностных лиц местного самоуправления:

- перед населением;
- перед государством;
- перед физическими и юридическими лицами.

Рассмотрим основания наступления указанных видов ответственности и особенности процедуры привлечения.

9.2. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением

В силу статьи 71 Федерального закона № 131-ФЗ основания наступления ответственности органов местного самоуправления, депутатов, членов выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц перед населением и порядок решения соответствующих вопросов определяются уставами муниципальных образований в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ.

При этом обратим внимание, что Закон называет *единственный инструмент такой ответственности* – отзыв населением муниципального образования депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления.

Необходимо отметить, что отзыв выборных лиц избирателями не является новеллой действующего закона, данный механизм базируется на многолетней практике, существующей как в зарубежных странах, так и в отечественной истории местного самоуправления.

Так, отзыв выборных должностных лиц предусмотрен в законодательстве более трети штатов США¹¹³. В Японии также на законодательном уровне закреплена такая практика и активно используется. Статистика свидетельствует, что в 1947–1983 гг. местные жители в Японии использовали свое право требовать отзыва глав органов местного самоуправления 516 раз, отзыва депутатов муниципальных собраний - 204. Подобный институт имеется и в КНР.

В России право на отзыв выборных лиц, в частности депутатов, появилось вместе с рождением Советов. 23 ноября 1917 г. по инициативе В. И. Ленина ВЦИК принял Декрет «О праве отзыва делегатов»¹¹⁴. В дальнейшем норма об отзыве была включена во все Конституции РСФСР.

В настоящее время процедура отзыва выборных лиц избирателями регла-

¹¹³ Конституционное (государственное право) зарубежных стран: В 4 т. Т. 1 - 2. Часть общая / Отв. ред. Б. А. Страшун. М.: БЕК, 2000. С. 365.

¹¹⁴ История советской Конституции (в документах). 1917 - 1956. М.: Госюриздат, 1957. С. 68–69.

ментируется статьей 24 Федерального закона № 131-ФЗ и уставами муниципальных образований.

Согласно статье 44 Закона в уставе муниципального образования могут определяться виды и основания ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, в том числе основания и порядок отзыва выборных лиц, досрочного прекращения полномочий выборных органов и лиц местного самоуправления.

При этом в силу п. 2 статьи 24 Закона 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.*

Как правило, предусматриваются следующие **основания для отзыва, подтвержденные в судебном порядке:**

1) нарушение (несоблюдение) выборным лицом Конституции РФ, федерального законодательства, устава (Основного Закона) и законодательства субъекта РФ, устава и иных нормативных актов муниципального образования;

2) невыполнение депутатом своих полномочий (обязанностей), неисполнение главой муниципального образования полномочий по занимаемой должности, определенных уставом и муниципально-правовыми актами;

3) совершение действий, порочащих звание депутата, главы муниципального образования;

4) утрата доверия избирателей;

5) возникновение обстоятельств о противоправной деятельности выборного лица, открывшихся после его избрания, если данные обстоятельства могли быть существенными или решающими при определении выбора избирателей¹¹⁵.

Закрепленная действующим Законом процедура отзыва крайне сложна, поскольку аналогична проведению местного референдума.

Голосование по отзыву выборного лица проводится по инициативе насе-

¹¹⁵ Черногор Н.Н. Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления. М.: Юриспруденция, 2007. СПС «Консультант Плюс».

ления в порядке, установленном законодательством для проведения местного референдума, с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ.

Таковыми законами являются Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Закон Волгоградской области от 16.11.1998 г. № 222-ОД «О местном референдуме в Волгоградской области».

Указанными законами регламентируется, в том числе, порядок выдвижения инициативы, подготовки к проведению референдума, агитации, непосредственно проведения процедуры и подведения итогов референдума, а соответственно, и процедуры отзыва выборных лиц избирателями.

Процедура отзыва выборных лиц местного самоуправления должна обеспечивать 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.

Итоги голосования по отзыву и принятые решения подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

9.3. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством

Статьями 72-74.1 Федерального закона № 131-ФЗ регламентируются основания и процедура привлечения к муниципально-правовой ответственности

органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством.

В статье 72 Федерального закона № 131-ФЗ выделяются **2 основания наступления ответственности перед государством:**

1) нарушение органами и должностными лицами местного самоуправления Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституции (устава), законов субъекта РФ, устава муниципального образования;

2) ненадлежащее осуществление указанными органами и должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий.

Обратим внимание на два существенных момента.

Во-первых, указанный перечень является исчерпывающим и не подлежит расширительному толкованию.

Во-вторых, ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает на основании решения соответствующего суда, подтвердившего наличие вышеуказанных обстоятельств.

Федеральный закон № 131-ФЗ выделяет **3 муниципально-правовых санкции**, применяемые к органам и должностным лицам местного самоуправления, в качестве мер ответственности перед государством:

1) роспуск представительного органа муниципального образования;

2) отрешение от должности главы муниципального образования или главы местной администрации;

3) удаление главы муниципального образования в отставку.

Особое место занимает временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления, поскольку указанная мера может применяться государством не только в случае бюджетных нарушений со стороны органов местного самоуправления, но и в условиях чрезвычайной ситуации.

Роспуск представительного органа муниципального образования.

Указанная мера муниципально-правовой ответственности регламентируется статьей 73 Федерального закона № 131-ФЗ. Однако данная мера не являет-

ся новеллой действующего Закона, такая возможность предусматривалась и ранее действующим Федеральным законом № 154-ФЗ.

Кроме того, в законодательстве многих стран предусматривается досрочное прекращение полномочий выборного представительного органа муниципальной власти в форме роспуска (Польша, Венгрия, Беларусь, Австралия и др.)¹¹⁶.

Согласно п. 1 статьи 73 Федерального закона № 131-ФЗ основанием для наступления ответственности в виде роспуска представительного органа будет **совокупность следующих обстоятельств:**

1. Принятие представительным органом муниципального образования нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральному законодательству, конституции (уставу), законам субъекта РФ, уставу муниципального образования.

2. Установление судом факта незаконности принятого нормативного правового акта.

3. Неисполнение представительным органом в течение 3 месяцев со дня вступления в силу решения суда либо иного предусмотренного решением суда срока данного судебного решения, в том числе посредством отмены принятого нормативного правового акта.

По истечении указанных 3 месяцев суд должен установить факт неисполнения ранее принятого решения суда, что фактически запускает процесс роспуска представительного органа муниципального образования.

Высшее должностное лицо субъекта РФ (как правило, Губернатор) в течение 1 месяца после вступления в силу решения суда, установившего факт неисполнения ранее принятого решения, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ проект закона субъекта РФ о роспуске представительного органа муниципального образования.

Полномочия представительного органа муниципального образования прекращаются со дня вступления в силу закона субъекта РФ о его роспуске.

¹¹⁶ Заболотских Е. М. Там же.

Также Закон допускает возможность роспуска представительного органа муниципального образования *в случае неправомочности его заседаний*.

В том случае, если судом будет установлено, что представительный орган в течение 3 месяцев подряд не проводил правомочного заседания, высшее должностное лицо субъекта РФ в течение 3 месяцев со дня вступления в силу решения суда, установившего данный факт, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ проект закона субъекта РФ о роспуске представительного органа муниципального образования.

Федеральный закон № 131-ФЗ предоставляет возможность обжалования закон субъекта РФ о роспуске представительного органа 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 представительного органа муниципального образования, распущенного в связи с неправомочностью его заседаний, также в течение 10 дней со дня вступления в силу закона субъекта РФ о роспуске представительного органа вправе обратиться в суд с заявлением для установления факта отсутствия их вины за непроведение представительным органом правомочного заседания. Суд должен рассмотреть заявление и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня его подачи.

В настоящее время имеется большое количество примеров реализации данного механизма привлечения к ответственности. Так законами субъектов РФ распущены представительные органы города Елец (Липецкая обл., 2006 г.); г. Петрозаводска (Карелия, 2006 г.), Муйского района (Бурятия, 2007 г.), пос. Широкий (Магаданская обл., 2009 г.), г. Твери (2012 г.), Заборьевского сельского поселения (Рязанская обл., 2013 г.) и др. примеры¹¹⁷.

Отрешение от должности главы муниципального образования или главы местной администрации.

Данная мера ответственности регламентируется статьей 74 Федерального закона № 131-ФЗ. Как и роспуск представительного органа, возможность отрешения

¹¹⁷ Шугрина Е.С. Контроль, ответственность и судебная защита местного самоуправления: учебное пособие / Е.С. Шугрина. – М., 2016. С. 56.

шения от должности выборных лиц закреплена в законодательстве многих зарубежных стран, таких как Армения, Австрия, Германия, США и др.

Анализируя статью 74 Федерального закона № 131-ФЗ, можно сделать вывод, что процедура отрешения от должности главы муниципального образования или главы местной администрации во-многом идентична процедуре роспуска представительного органа.

Рассмотрим основания и порядок отрешения от должности выборных должностных лиц.

Высшее должностное лицо субъекта РФ (как правило, Губернатор) издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации в случае:

1) издания указанным должностным лицом нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральному законодательству, конституции (уставу), законам субъекта РФ, уставу муниципального образования, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а это должностное лицо в течение 2 месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняло мер по исполнению решения суда;

2) совершения указанным должностным лицом 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 государства, национальной безопасности, обороноспособности, единству правового и экономического пространства РФ, нецелевое использование межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, бюджетных кредитов, нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов, бюджетных кредитов, если это установлено соответствующим судом, а указанное должностное лицо не приняло мер по исполнению решения суда.

Необходимо обратить внимание, что обязательным условием наступления ответственности является принятие решения суда, устанавливающего наличие какого-либо из вышеуказанных обстоятельств.

Согласно Закону высшее должностное лицо субъекта РФ принимает акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации, в срок не ранее, чем через 1 месяц со дня вступления в силу решения суда, но не позднее, чем в течение 6 месяцев с указанной даты.

Глава муниципального образования или глава местной администрации, в отношении которых 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.

Практика отрешения от должности выборных лиц активно реализуется и к настоящему времени отрешены от своих должностей главы Северо-Курильского городского округа (Сахалинская обл.), г. Александров (Рязанская обл.) г. Благовещенск (Амурская обл.), г. Волгоград, пос. Тикси (Якутия) и др.¹¹⁸

Удаление главы муниципального образования в отставку.

Институт удаления главы муниципального образования в отставку был введен в действующий Федеральный закон № 131-ФЗ в 2009 году, посредством введения статьи 74.1. Принятые поправки существенно усилили роль представительного органа в системе местного самоуправления, поскольку ключевой фигурой в процедуре удаления главы в отставку выступает именно представительный орган муниципального образования.

Представительный орган муниципального образования вправе удалить главу муниципального образования в отставку по инициативе:

- депутатов представительного органа муниципального образования;
- высшего должностного лица субъекта РФ.

Основаниями для удаления главы муниципального образования в отставку являются:

1) решения, действия (бездействие) главы муниципального образования, повлекшие (повлекшее) таких последствий, как:

¹¹⁸ Шугрина Е.С. Контроль, ответственность и судебная защита местного самоуправления: учебное пособие / Е.С. Шугрина. – М., 2016. С. 59.

- возникновение просроченной задолженности муниципального образования по исполнению своих обязательств, превышающей 30 % доходов бюджета муниципального образования либо 40 % бюджетных ассигнований;

- при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий главой муниципального образования было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение законодательства, установленные судом.

2) неисполнение в течение 3 и более месяцев обязанностей по решению вопросов местного значения, осуществлению иных полномочий, предусмотренных законодательством, уставом муниципального образования, и (или) обязанностей по обеспечению осуществления отдельных переданных государственных полномочий;

3) неудовлетворительная оценка деятельности главы муниципального образования представительным органом муниципального образования по результатам его ежегодного отчета, данная два раза подряд;

4) несоблюдение ограничений, запретов, неисполнение обязанностей, которые установлены антикоррупционным законодательством;

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 указанным признакам, если это повлекло нарушение межнационального и межконфессионального согласия и способствовало возникновению межнациональных (межэтнических) и межконфессиональных конфликтов.

Процедура удаления главы муниципального образования в отставку

Инициатива депутатов представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку, выдвинутая не менее чем одной третью от установленной численности депутатов,

оформляется в виде обращения, которое вносится в представительный орган муниципального образования вместе с проектом решения об удалении в отставку. О выдвижении данной инициативы глава муниципального образования и высшее должностное лицо субъекта РФ уведомляются не позднее дня, следующего за днем внесения указанного обращения в представительный орган.

Рассмотрение инициативы депутатов представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку осуществляется *с учетом мнения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.*

Инициатива высшего должностного лица субъекта РФ 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 также уведомляется не позднее дня, следующего за днем внесения указанного обращения в представительный орган муниципального образования.

Рассмотрение вышеуказанных инициатив об удалении главы муниципального образования в отставку осуществляется представительным органом муниципального образования в течение 1 месяца со дня внесения соответствующего обращения.

Решение представительного органа считается принятым, если за него проголосовало *не менее двух третей от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования* и подписывается председателем представительного органа муниципального образования. В случае, если глава муниципального образования исполняет полномочия председателя представительного органа, решение об удалении главы муниципального образования в отставку подписывается депутатом, председательствующим на заседании представительного органа.

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 или высшего должностного лица субъекта РФ и с проектом решения об удалении в отставку;

2) предоставление возможности дать депутатам представительного органа муниципального образования объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания для удаления в отставку.

В случае несогласия главы муниципального образования с решением об удалении его в отставку, он вправе в письменном виде изложить свое особое мнение.

Решение об удалении главы муниципального образования в отставку подлежит официальному опубликованию (обнародованию) не позднее чем через 5 дней со дня его принятия вместе с особым мнением главы муниципального образования.

Если инициатива об удалении главы муниципального образования в отставку была отклонена представительным органом муниципального образования, вопрос об удалении его в отставку может быть вынесен на повторное рассмотрение не ранее чем через 2 месяца со дня проведения заседания представительного органа, на котором рассматривался указанный вопрос.

Глава муниципального образования 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.

9.4. Контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления

Одной из основ конституционного строя России является самостоятельность органов местного самоуправления в пределах своей компетенции и независимость от органов государственной власти. Однако, данный принцип совсем не означает, что государство лишено механизмов воздействия на органы и должностных лиц местного самоуправления, в том числе, посредством контроля за их деятельностью.

Возможность введения контроля за деятельностью органов местного самоуправления закреплена статьей 8 Европейской хартии местного самоуправления и основана на следующих принципах:

1) любой административный контроль за органами местного самоуправления может осуществляться только в порядке и в случаях, предусмотренных Конституцией или законом.

2) любой административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, как правило, преследует лишь цели обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов. Тем не менее, административный контроль может включать также контроль за целесообразностью, осуществляемый вышестоящими органами власти, в отношении задач, выполнение которых поручено органам местного самоуправления.

3) административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления должен осуществляться с соблюдением соразмерности между степенью вмешательства контролирующего органа и значимостью интересов, которые он намерен защищать.

Как известно, ратификация Хартии Российской Федерацией означает то, что национальное законодательство о местном самоуправлении не может противоречить вышеуказанным базовым принципам, которые в настоящее время отражены в п. 2 статьи 5 и п. 2 статьи 6 Федерального закона № 131-ФЗ.

Как отмечает Е. С. Шугрина, анализ действующего законодательства показывает, что можно выделить следующие **виды контроля** за органами местного самоуправления и их должностными лицами:

1) государственный контроль (надзор) – контроль со стороны государства в лице соответствующих должностных лиц и органов государственной власти;

2) общественный контроль - контроль со стороны граждан (населения) и организаций;

3) муниципальный контроль¹¹⁹.

¹¹⁹ Шугрина Е.С. Контроль, ответственность и судебная защита местного самоуправления: учебное пособие

Государственный контроль (надзор) за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления.

Правовой основой государственного контроля (надзора) в настоящее время выступают следующие нормативные акты:

- 1) Федеральный закон № 131-ФЗ (статья 77);
- 2) Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;
- 3) Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

Рассмотрим *общие положения* в сфере контроля и надзора за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления, изложенные в статье 77 Федерального закона № 131-ФЗ:

- органы прокуратуры осуществляют надзор за исполнением органами и должностными лицами местного самоуправления Конституции РФ, федерального и регионального законодательства, подзаконных актов, муниципальных правовых актов.
- иные государственные органы осуществляют контроль в пределах своей компетенции. При этом при осуществлении государственного контроля (надзора) не допускается дублирование контрольно-надзорных полномочий органов государственного контроля (надзора) различных уровней.
- органы государственного контроля (надзора) не вправе требовать от органов и должностных лиц местного самоуправления осуществления полномочий, не отнесенных к полномочиям органов местного самоуправления соответствующего муниципального образования, а также финансового обеспечения из местного бюджета соответствующих расходов.
- Плановые проверки деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления проводятся на основании ежегодного плана проведения проверок, сформированного и согласованного прокуратурой субъекта РФ. При

этом плановая проверка одного и того же органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления проводится не чаще одного раза в два года. Ежегодный план проверок подлежит размещению на официальных сайтах прокуратуры субъекта РФ и соответствующего органа государственного контроля (надзора) в сети "Интернет" не позднее 1 ноября года, предшествующего году проведения проверок.

- Внеплановые проверки проводятся на основании решения руководителя соответствующего органа государственного контроля (надзора) по согласованию с региональной прокуратурой на основании обращений граждан, юридических лиц и информации от государственных органов о фактах нарушений, влекущих возникновение чрезвычайных ситуаций, угрозу жизни и здоровью граждан, а также массовые нарушения прав граждан либо в соответствии с поручениями Президента РФ, Правительства РФ, Генерального прокурора РФ, прокурора субъекта РФ.

Функции государственного контроля осуществляют различные федеральные и региональные службы в соответствии с их компетенцией (Россельхознадзор, Роспотребнадзор, комитет природных ресурсов Волгоградской области и др.). Органы государственного контроля по результатам проведенной проверки вправе выносить представления об устранении выявленных нарушений, составлять протоколы об административном правонарушении и привлекать органы и должностных лиц местного самоуправления к административной ответственности.

Особенности прокурорского надзора.

Согласно статье 1 Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратура РФ – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ.

Формами прокурорского реагирования являются:

- 1) протест прокурора на противоречащий закону нормативный акт;
- 2) представление прокурора об устранении нарушений закона;

3) постановление прокурора о возбуждении уголовного дела или производства об административном правонарушении;

4) предостережение о недопустимости нарушения законодательства вносится в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях.

Кроме того, органы прокуратуры на практике являются активными участниками судебных процессов, к примеру, оспаривают нормативные акты, принятые органами местного самоуправления, обращаются в суды с заявлениями об оспаривании незаконных сделок, совершенных органами местного самоуправления, заявлениями об обязанности совершить какие-либо действия и т.д.

Контроль за исполнением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления.

Возможность осуществления такого контроля базируется на нормах статьи 8 Европейской Хартии местного самоуправления и статей 21 и 77 Федерального закона № 131-ФЗ. Так, п.1 статьи 21 Закона предоставляет право органам государственной власти осуществлять контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств. В статье 77 фактически дублируется вышеуказанная норма.

Таким образом, Федеральным законом № 131-ФЗ не прописана процедура реализации указанного вида государственного контроля и на практике более детально данные вопросы урегулированы законами о передаче конкретных государственных полномочий органам местного самоуправления.

К примеру, Законом Волгоградской области от 25.12.2017 г. № 130-ОД «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Волгоградской области отдельными государственными полномочиями Волгоградской области по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, защите населения от болезней, общих для человека и животных, в части реконструкции и содержания скотомогильников (биотермических ям)» де-

тально прописан порядок контроля за осуществлением органами местного самоуправления таких государственных полномочий. Статья 9 названного Закона предусматривает цели, формы, процедуру контроля, порядок проведения плановых и внеплановых проверок, порядок составления отчетов органами местного самоуправления о реализации государственных полномочий.

Контрольные вопросы

1. В чем заключаются особенности муниципально-правовой ответственности?
2. Какие существуют виды муниципально-правовых санкций?
3. В каких случаях может быть распущен представительный орган муниципального образования?
4. В чем заключаются особенности прокурорского надзора за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления? Чем регламентируется прокурорский надзор?

Словарь терминов по муниципальному праву

Административный центр сельского поселения, муниципального района, городского округа – населенный пункт, который определен с учетом местных традиций и сложившейся социальной инфраструктуры и в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации находится представительный орган соответствующего муниципального 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 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.

Вопросы местного значения – вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Вопросы местного значения межпоселенческого характера – часть вопросов местного значения, решение которых в соответствии с настоящим Федеральным законом и муниципальными правовыми актами осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления муниципального района самостоятельно.

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.

Городское поселение – город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Городской округ – один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации

Городской округ с внутригородским делением – городской округ, в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования.

Депутат – член представительного органа поселения, муниципального района, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района или внутригородской территории города федерального значения.

Депутат, замещающий должность в представительном органе муниципального образования, – председатель представительного органа муниципального образования, его заместитель (заместители), председатель постоянной и временной комиссии (комитета) и его заместитель (заместители), депутат, замещающий иные должности в представительном органе муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования.

Должностное лицо местного самоуправления – выборное либо заклю-

чившее контракт (трудовой договор) лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления.

Компетенция местного самоуправления – установленные нормами Конституции РФ, законов, подзаконных актов совокупность прав и обязанностей органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий.

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, работающий в комиссии на постоянной (штатной) основе.. 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.

Межселенная территория – территория, находящаяся вне границ поселений.

Местный бюджет – форма образования и расходования денежных средств муниципального образования, предназначенных для финансового обеспечения вопросов местного значения и иных полномочий муниципалитета.

Муниципальное имущество – объекты, составляющие муниципальную казну или закрепленные за муниципальными предприятиями и учреждениями, предназначенные для реализации вопросов местного значения и иных муниципальных полномочий, осуществления отдельных государственных полномочий, переданных муниципальному образованию, а также для обеспечения деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений.

Муниципальное образование – городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения.

Муниципальный правовой акт – 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.

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.

Органы местного самоуправления – избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Поселение – городское или сельское поселение.

Правила благоустройства территории муниципального образования – муниципальный правовой акт, устанавливающий на основе законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации требования к благоустройству и элементам благоустройства территории муниципального образования, перечень мероприятий по благоустройству территории муниципального образования, порядок и периодичность их проведения.

Преобразование муниципальных образований – 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.

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.

Упразднение поселений – лишение территории статуса муниципального образования, которое 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.

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

Коростелева Марина Владимировна
Савченко Александр Александрович

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебное пособие

Электронное издание

Издательство Волгоградского института управления – филиал ФГБОУ ВО РАНХиГС
400078, Волгоград, ул. Герцена, 10