

И. И. Овчинников, А. Н. Писарев

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

УЧЕБНИК И ПРАКТИКУМ ДЛЯ АКАДЕМИЧЕСКОГО
БАКАЛАВРИАТА

3-е издание, переработанное и дополненное

*Рекомендовано Учебно-методическим отделом высшего образования
в качестве учебника и практикума для студентов высших учебных
заведений, обучающихся по юридическим направлениям*

Книга доступна в электронной библиотечной системе
biblio-online.ru

Москва ■ Юрайт ■ 2017

Авторы:

Овчинников Иван Иванович — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор кафедры конституционного и административного права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» — гл. 3 (п. 3.2, 3.3), 7, 8, 10, 11 (п. 11.1–11.4); глоссарий, тестовые задания, темы рефератов, курсовых и выпускных квалификационных (дипломных) работ и методические рекомендации по их написанию, вопросы для оценки качества освоения дисциплины (совместно с А. Н. Писаревым);

Писарев Александр Николаевич — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного права имени Н. В. Витрука Российского государственного университета правосудия — предисловие, гл. 1, 2, 3 (п. 3.1, 3.4, 3.5), 4–6, 9, 11 (п. 11.5), 12; глоссарий, тестовые задания, темы рефератов, курсовых и выпускных квалификационных (дипломных) работ и методические рекомендации по их написанию, вопросы для оценки качества освоения дисциплины (совместно с И. И. Овчинниковым).

Рецензенты:

Гранкин И. В. — доктор юридических наук, заслуженный юрист РФ, директор института директор НИИ Государствования и местного самоуправления;

Прокошин В. А. — доктор юридических наук, профессор, профессор (РАНХиГС (г. Москва). МИГСУ. Отделение государственного управления и права. Кафедра государственного и муниципального управления).

Овчинников, И. И.

Муниципальное право : Учебник и практикум для академического бакалавриата / И. И. Овчинников, А. Н. Писарев. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2017. — 000 с. — Серия : Бакалавр. Академический курс.

ISBN 978-5-9916-9731-6

В учебнике на основе анализа федерального и регионального законодательства, муниципальных правовых актов, а также исторического и зарубежного опыта развития местного самоуправления и местного управления исследуются актуальные проблемы теории и практики муниципального права.

Издание подготовлено на основе действующего законодательства по состоянию на 15 ноября 2016 г. Оно содержит также практикум, включающий контрольные вопросы, тестовые задания, вопросы для оценки качества освоения всей учебной дисциплины, а также примерные темы рефератов, курсовых, выпускных квалификационных (дипломных) работ и методические рекомендации по их написанию.

Содержание учебника соответствует требованиям Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования.

Для студентов, аспирантов, преподавателей юридических вузов и факультетов, а также для депутатов, государственных и муниципальных служащих, и прежде всего тех, кто проходит систематическую переподготовку и повышение квалификации в соответствии с требованиями законов субъектов Российской Федерации.

УДК
ББК



Все права защищены. Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме без письменного разрешения владельцев авторских прав. Правовую поддержку издательства обеспечивает юридическая компания «Дельфи».

Оглавление

| | |
|--------------------------|----|
| Предисловие | 7 |
| Принятые сокращения..... | 13 |

Часть I

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА РОССИИ

| | |
|--|-----------|
| Глава 1. Муниципальное право как комплексная отрасль права | 17 |
| 1.1. Понятие и особенности муниципального права как комплексной отрасли права | 17 |
| 1.2. Муниципально-правовые нормы и отношения | 26 |
| 1.3. Понятие, система и виды источников муниципального права..... | 30 |
| <i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i> | <i>40</i> |
| Глава 2. Муниципальное право — наука и учебная дисциплина | 42 |
| 2.1. Понятие, предмет, методология и источники науки муниципального права..... | 42 |
| 2.2. Учебный курс «Муниципальное право»: понятие, структура, особенности и предъявляемые требования..... | 48 |
| <i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i> | <i>51</i> |

Часть II

ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ГАРАНТИИ ЕГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ

| | |
|---|------------|
| Глава 3. Историко-теоретические основы местного самоуправления.... | 55 |
| 3.1. Понятие основ местного самоуправления | 55 |
| 3.2. Местное самоуправление в системе основ конституционного строя Российской Федерации | 58 |
| 3.3. Местное самоуправление в системе народовластия..... | 61 |
| 3.4. История становления и развития местного самоуправления в России и г. Москве..... | 65 |
| 3.5. Основные теории и системы местного самоуправления | 77 |
| <i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i> | <i>85</i> |
| Глава 4. Финансово-экономические основы местного самоуправления | 87 |
| 4.1. Понятие, состав муниципальной собственности и управление ею..... | 87 |
| 4.2. Понятие и состав местных бюджетов | 93 |
| <i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i> | <i>109</i> |

| | |
|---|------------|
| Глава 5. Территориальные основы местного самоуправления | 111 |
| 5.1. Территории муниципальных образований..... | 111 |
| 5.2. Особенности организации местного самоуправления на отдельных территориях, специально определяемых в федеральном законодательстве..... | 115 |
| 5.3. Порядок преобразования муниципальных образований, изменения их границ, упразднения поселений, создания вновь образованных поселений на межселенных территориях | 124 |
| 5.4. Виды и правовой статус земель, составляющих территорию муниципального образования..... | 129 |
| <i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i> | <i>132</i> |
| Глава 6. Правовые основы местного самоуправления..... | 134 |
| 6.1. Основные международно-правовые стандарты организации местного самоуправления в Российской Федерации | 134 |
| 6.2. Конституционные основы организации местного самоуправления в Российской Федерации..... | 138 |
| 6.3. Федеральное законодательство об общих принципах организации местного самоуправления в России: история развития, современные проблемы его реализации | 140 |
| 6.4. Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации по вопросам организации местного самоуправления: понятие, виды, место и роль в системе правового регулирования (на примере г. Москвы) | 151 |
| 6.5. Муниципальные правовые акты | 156 |
| <i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i> | <i>165</i> |
| Глава 7. Гарантии и защита прав местного самоуправления | 166 |
| 7.1. Понятие и система государственных гарантий местного самоуправления..... | 166 |
| 7.2. Гарантии организационной самостоятельности местного самоуправления..... | 168 |
| 7.3. Государственные гарантии судебной защиты прав органов местного самоуправления..... | 172 |
| <i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i> | <i>176</i> |

Часть III

СИСТЕМА ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

| | |
|---|------------|
| Глава 8. Формы непосредственной демократии при осуществлении местного самоуправления | 179 |
| 8.1. Местный референдум..... | 180 |
| 8.2. Муниципальные выборы | 189 |
| 8.3. Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования | 201 |
| 8.4. Сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа муниципального образования..... | 205 |

| | |
|---|------------|
| 8.5. Сход граждан..... | 207 |
| 8.6. Территориальное общественное самоуправление: понятие, правовая природа и формы осуществления..... | 207 |
| 8.7. Правотворческая инициатива граждан..... | 210 |
| 8.8. Публичные слушания | 211 |
| 8.9. Собрание граждан, конференция граждан (собрание делегатов)..... | 213 |
| 8.10. Опрос граждан..... | 214 |
| 8.11. Обращения граждан в органы местного самоуправления | 215 |
| <i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i> | <i>217</i> |
| Глава 9. Органы местного самоуправления..... | 218 |
| 9.1. Понятие, основные признаки и особенности правового положения, структура, принципы организации и деятельности органов местного самоуправления..... | 218 |
| 9.2. Основы правового положения представительного органа муниципального образования..... | 228 |
| 9.3. Особый правовой статус депутата, выборного должностного лица местного самоуправления (главы муниципального образования), члена выборного органа местного самоуправления..... | 235 |
| 9.4. Местная администрация и другие органы муниципального образования | 247 |
| <i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i> | <i>255</i> |
| Глава 10. Муниципальная служба | 256 |
| 10.1. Сущность и правовая основа муниципальной службы..... | 256 |
| 10.2. Правовое положение (статус) муниципального служащего..... | 259 |
| 10.3. Порядок поступления на муниципальную службу, ее прохождения и прекращения | 269 |
| 10.4. Кадровая работа в муниципальном образовании | 274 |
| <i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i> | <i>276</i> |

Часть IV

КОМПЕТЕНЦИЯ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ПРАВЕ

| | |
|---|------------|
| Глава 11. Компетенция местного самоуправления..... | 279 |
| 11.1. Понятие, структура, классификация и уровни компетенции местного самоуправления..... | 279 |
| 11.2. Уровни компетенции | 283 |
| 11.3. Предметы ведения местного самоуправления | 291 |
| 11.4. Полномочия местного самоуправления | 295 |
| 11.5. Государственные полномочия в муниципальном праве: понятие, виды, порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями | 301 |
| <i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i> | <i>305</i> |
| Глава 12. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, контроль за их деятельностью | 306 |
| 12.1. Понятие, основания и виды ответственности в муниципальном праве..... | 306 |

| | |
|--|------------|
| 12.2. Муниципально-правовая ответственность депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления перед населением | 308 |
| 12.3. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством, физическими и юридическими лицами | 317 |
| 12.4. Контроль и надзор за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления | 321 |
| <i>Вопросы и задания для самоконтроля</i> | 324 |
| Глоссарий | 325 |
| Тестовые задания | 332 |
| Темы рефератов, курсовых и выпускных квалификационных (дипломных) работ и методические рекомендации по их написанию | 342 |
| Вопросы для оценки качества освоения дисциплины (примерные вопросы для экзамена) | 357 |
| Литература | 360 |

Предисловие

В условиях продолжающейся в Российской Федерации правовой реформы важным элементом процесса развития народовластия должно стать внедрение самоуправленческих начал. Местное самоуправление является логическим выражением объективно развивающегося в России и необратимого процесса демократизации¹.

Закрепление Конституцией Российской Федерации 1993 г. местного самоуправления в качестве одной из основ конституционного строя и элемента системы публичной власти (ст. 3 и 12) обязывает государство создать все необходимые политические, экономические, социальные, финансовые, правовые, организационные условия и предпосылки для его развития. Несмотря на осуществление в последнее время органами публичной власти различных уровней огромной правотворческой и правоприменительной деятельности по реализации, претворению в жизнь, обеспечению реальности и исполнимости указанных конституционных положений, необходимо проделать большую работу по детальной правовой регламентации на федеральном, региональном и местном (муниципальном) уровнях многообразной деятельности, связанной с самостоятельным, под свою ответственность решением населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций.

Особую значимость указанные проблемы приобретают в связи с необходимостью реализации положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который вступил в силу с 1 января 2009 г. и за последние пять лет претерпел серьезные изменения. Достаточно сказать, что начиная с 2010 г. и по настоящее время было принято более 60 федеральных законов о внесении в него изменений и дополнений, которые в той или иной мере затронули большинство из 86 статей этого федерального закона.

При этом указанные изменения и дополнения коснулись ряда его базовых положений *в сферах*: формирования многоуровневой территориальной системы осуществления местного самоуправления; определения вопросов

¹ Как говорится в Указе Президента РФ от 10 июня 2012 г. № 805 «О Дне местного самоуправления», новая дата в праздничный российский календарь введена в целях повышения роли и значения института местного самоуправления, развития демократии и гражданского общества. Свой профессиональный праздник сотрудники органов местного самоуправления теперь ежегодно отмечают 21 апреля — в день издания в 1785 г. Жалованной грамоты городам, положившей начало развитию российского законодательства о местном самоуправлении.

местного значения отдельных видов муниципальных образований, полномочий органов местного самоуправления по их решению и состава муниципального имущества; регламентации особенностей осуществления местного самоуправления на отдельных территориях; определения перечня доходных и расходных статей местного бюджета; закрепления системы и правового положения органов местного самоуправления; регламентации форм прямого волеизъявления граждан при осуществлении местного самоуправления; определения отдельных вопросов местного (муниципального) представительства; регламентации порядка наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и т.д.

Необходимо отметить, что реализация новаций указанного Федерального закона требует не только принятия на федеральном, региональном и местном уровнях ряда новых нормативных правовых актов и внесения принципиальных изменений в уже действующие, но и проведения большого количества различного рода мероприятий, связанных с изменениями территориальной организации местного самоуправления; организацией и проведением местных референдумов и муниципальных выборов; формированием органов местного самоуправления; подготовкой муниципальных служащих; определением доходных и расходных источников местных бюджетов и т.д.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также принимаемые в соответствии с его требованиями законы, иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты оказывают существенное влияние на продолжающиеся до настоящего времени взаимосвязанные процессы формирования муниципального права не только как комплексной отрасли права, но и как науки и учебной дисциплины.

Полагаем, что эти процессы вызывают необходимость внесения соответствующих изменений в учебные планы, рабочие программы, тематические планы юридических факультетов и вузов России, особенно тех из них, которые осуществляют обучение студентов по программам бакалавриата государственно-правового профиля, нацеленным в перспективе на формирование у обучаемых комплекса знаний и компетенций, необходимых для осуществления профессиональной юридической деятельности в органах государственной власти и органах местного самоуправления в качестве государственного гражданского служащего, муниципального служащего, специалиста, консультанта, эксперта, правозащитника, научного сотрудника и т.д.

Обновление учебного курса «Муниципальное право» имеет важное значение в системе как профессиональной подготовки студентов, так и профессиональной переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих, поскольку проведение реформы местного самоуправления, реализация положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» невозможны без качественной профессиональной подготовки кадров для работы в органах местного самоуправления. В настоящее время в большинстве субъектов Российской Федерации отмечается дефицит квалифицирован-

ных специалистов в области правового регулирования организации местного самоуправления, что, несомненно, существенно затрудняет как проведение муниципально-правовой реформы, так и реализацию положений названного федерального закона.

В соответствии с требованиями Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» повышение квалификации не только является правом муниципального служащего (п. 7 ч. 1 ст. 11), но и отнесено к числу приоритетных направлений формирования кадрового состава муниципальной службы (п. 3 ст. 32). Кроме того, согласно ч. 4 ст. 18 указанного закона по результатам аттестации муниципального служащего, которая проводится в целях определения его соответствия замещаемой должности муниципальной службы каждые три года, аттестационная комиссия может давать рекомендации о направлении отдельных муниципальных служащих на повышение квалификации.

Требования по обязательному повышению квалификации и переподготовке муниципального служащего устанавливаются, как правило, в соответствующих законах субъектов Российской Федерации. Например, в соответствии с требованиями ст. 42 Закона города Москвы от 22 октября 2008 г. № 50 «О муниципальной службе в городе Москве» повышение квалификации муниципального служащего осуществляется по мере необходимости, но не реже одного раза в пять лет, в имеющих государственную аккредитацию образовательных учреждениях высшего профессионального, среднего профессионального и дополнительного профессионального образования. В зависимости от группы должностей муниципальной службы и формы обучения продолжительность повышения квалификации муниципального служащего устанавливается от двух до шести недель с отрывом от муниципальной службы и от шести недель до шести месяцев без отрыва от муниципальной службы.

Настоящий учебник в значительной мере восполняет существующий пробел в обеспечении обучающихся необходимой учебной литературой по муниципальному праву. В нем учтены последние изменения федерального и регионального законодательства в области местного самоуправления.

Основная цель учебника — оказать помощь студентам бакалавриата и слушателям курсов переподготовки и повышения квалификации как в изучении и освоении теоретических положений муниципального права, так и приобретении практических навыков реализации требований правовых актов, регламентирующих основы местного самоуправления, государственные гарантии и организационно-правовые формы его осуществления, полномочия, ответственность органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Структура и содержание учебника разработаны не только в соответствии с требованиями федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки «Юриспруденция» (квалификация (степень) «бакалавр»), но и на основе требований Министерства образования и науки Российской Федерации к порядку, условиям и содержанию программы профессиональной переподготовки

специалистов для выполнения соответствующих видов профессиональной деятельности в сфере государственного и муниципального управления.

Учебный курс «Муниципальное право» рассчитан на один семестр. Основными формами изучения данной дисциплины являются лекции, практические и семинарские занятия, самостоятельная работа. Студенты готовят доклады, иные выступления, письменные рефераты и выполняют другие задания.

Муниципальное право является одной из дисциплин, по которой студенты юридического факультета, по выбору, могут писать курсовую работу, а также — выпускную квалификационную (дипломную) работу. Итогом изучения данного учебного курса является экзамен. При подготовке к экзамену продолжается усвоение учебного материала, систематизируются и закрепляются полученные в ходе занятий знания.

В целях оказания студентам и слушателям практической помощи в повышении эффективности их самостоятельной работы, наиболее рациональном ее планировании, качественном изучении и усвоении обширного учебного, научного и нормативного материала в настоящем издании предлагается учебно-методический комплекс, содержащий вопросы и задания для самоконтроля, глоссарий основных юридических терминов и понятий по муниципальному праву, тестовые задания, примерные темы рефератов, курсовых и выпускных квалификационных (дипломных) работ, вопросы для подготовки к экзамену, рекомендуемую литературу.

В результате освоения данной дисциплины студент должен:

знать

- смысл муниципализма и основные его проявления;
- основные понятия, необходимые для профессионального правового анализа действительности и конкретных ситуаций с позиций муниципального права;
 - предназначение, природу и роль местного самоуправления в системе осуществления народовластия в Российской Федерации;
 - логику построения системы муниципальной власти как элемента публичной власти в нашей стране;
 - правовые основы и формы взаимоотношений гражданина, населения с органами местного самоуправления;
 - важнейшие принципы функционирования муниципальных органов (институтов);
 - причины и сущность тех изменений, которые происходят в правовом регулировании территориальной, организационной, экономической и финансовой основ местного самоуправления на современном этапе муниципальной реформы в нашей стране;
 - проблемы развития законодательства о местном самоуправлении;
 - систему, особенности и классификацию муниципально-правовых норм, институтов и отношений, методы правового регулирования, а также иерархию источников муниципального права;
 - понятие, источники, историю развития и методологию науки муниципального права;

- сущность, понятие и содержание территориальных, финансово-экономических и правовых основ местного самоуправления и государственных гарантий его осуществления;
- основные конституционно-правовые формы осуществления местного самоуправления в Российской Федерации (систему местного самоуправления);
- понятие, принципы, особенности и порядок организации и проведения муниципальных выборов, местного референдума, а также реализации иных форм непосредственной муниципальной демократии;
- понятие, систему и основные принципы организации и деятельности органов местного самоуправления, а также закономерности и тенденции их развития;
- порядок избрания и прекращения полномочий, основные функции и необходимые для их реализации полномочия, структуру и основные организационно-правовые формы деятельности органов местного самоуправления.

уметь

- использовать полученные знания на практике;
- толковать и применять общепризнанные нормы международного права, Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные, федеральные законы и другие нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам организации местного самоуправления, а также муниципальные правовые акты исходя из их юридического значения (иерархии);
- грамотно и корректно оценивать последствия проходящих в настоящее время в России конституционных преобразований в области организации местного самоуправления, исходя из того, что современное переходное состояние Российского государства от советской к полупрезидентской республике характеризуется его ослаблением, обусловленным объективными факторами, связанными прежде всего с кардинальными изменениями в системе организации государственной власти и новизной для нашего Отечества большинства муниципально-правовых институтов;
- самостоятельно анализировать сложнейшие процессы становления и развития важнейших муниципально-правовых институтов в Российской Федерации, выявлять их особенности с учетом принятых во всех цивилизованных, демократических государствах классических представлений о европейской и англо-американской системах организации местного управления и местного самоуправления, парламентской и президентской моделях формирования органов местного самоуправления;
- творчески применять полученные в ходе изучения данной учебной дисциплины знания для юридически правильной квалификации фактов и обстоятельств, прежде всего с точки зрения обеспечения соблюдения законодательства, а также основных прав и свобод личности в деятельности органов местного самоуправления, физических и юридических лиц;
- осуществлять правовую экспертизу нормативных актов, давать квалифицированные юридические заключения и консультации, разрабатывать

документы правового характера, основываясь на полученных в ходе изучения учебной дисциплины «Муниципальное право» знаниях об основных путях повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления в соответствии с принципом правового государства;

- исходя из единства системы государственной власти и местного самоуправления и признания равноправия и самоопределения народов в Российской Федерации, на практике принимать правовые решения и совершать иные юридические действия в точном соответствии с законом, четко разграничивающим предметы ведения и полномочия между федеральными, региональными и местными органами власти;
- на практике использовать результаты правового анализа организации и деятельности органов местного самоуправления и муниципальных служащих, прежде всего в целях вскрытия и установления фактов правонарушений, определения мер ответственности и наказания виновных;
- систематически повышать свою профессиональную квалификацию, изучать законодательство и практику его применения, ориентироваться в специальной литературе по государственно-правовой специализации;

владеть

- навыками работы с нормативными правовыми актами в сфере муниципального права, научной литературой и аналитическими материалами;
- наиболее эффективными формами и методами применения муниципально-правовых норм в деятельности органов местного самоуправления;
- знаниями о дискуссионности и степени научной разработанности ведущих проблем дисциплины;
- знаниями об основных направлениях деятельности по построению демократической системы местного самоуправления;
- знанием о роли и месте данной дисциплины в системе общекультурных, общепрофессиональных и профессиональных дисциплин, предусмотренных в учебном плане образовательной программы;
- умениями и навыками осуществления правотворческой и правоприменительной деятельности в соответствии с полученными знаниями об основных путях повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления;
- навыками системно-правового анализа и использования государственно-правовых механизмов правового обеспечения муниципального управления;
- навыками и умениями осуществления правотворческой и правоприменительной деятельности в соответствии с полученными знаниями о системности и иерархичности правовых актов, их зависимости от принятой в стране системы права, а также о правотворческом процессе и юридической технике;
- навыками оказания юридической помощи, консультирования по вопросам права, осуществления правовой экспертизы муниципальных правовых актов в целях юридически правильной квалификации фактов и обстоятельств, прежде всего с точки зрения обеспечения соответствия действий и решений органов местного самоуправления Конституции Российской Федерации и законодательству, а также соблюдения основных прав и свобод человека и гражданина.

Принятые сокращения

Конституция РФ — Конституция Российской Федерации, принята все-народным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ,)

АПК РФ — Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ¹

БК РФ — Бюджетный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ

ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации: часть первая : Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ; часть вторая : Федеральный закон от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ; часть третья : Федеральный закон от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ; часть четвертая : Федеральный закон от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ

ГПК РФ — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ

ЗК РФ — Земельный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ

КАС РФ — Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : Федеральный закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ

НК РФ — Налоговый кодекс Российской Федерации: часть первая : Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ; часть вторая : Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ

УПК РФ — Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ

РСФСР — Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика

РФ — Российская Федерация

СССР — Союз Советских Социалистических Республик

гл. — глава (-ы)

п. — пункт (-ы)

ст. — статья (-и)

ч. — часть (-и)

¹ Все нормативные правовые и судебные акты, упомянутые в данном учебнике, рассматриваются (за исключением особо оговоренных случаев) в действующей редакции. С источником их опубликования, а также с внесенными в них изменениями и дополнениями можно ознакомиться на Официальном интернет-портале правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>), а также обратившись к справочно-правовым системам «Гарант», «Консультант-Плюс» и др. — *Примеч. ред.*

Часть I
ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ
МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА РОССИИ



Глава 1

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО КАК КОМПЛЕКСНАЯ ОТРАСЛЬ ПРАВА

1.1. Понятие и особенности муниципального права как комплексной отрасли права

Конституция РФ впервые не только закрепила на высшем юридическом уровне местное самоуправление в качестве одной из основ конституционного строя и самостоятельной формы осуществления народовластия, но и положила начало процессу формирования принципиально новой для отечественного государственоведения и обособленной в системе российского права комплексной отрасли — *муниципального права*¹.

Выделение в российской системе права муниципального права в качестве самостоятельной отрасли права, регулирующей общественные отношения, связанные с самостоятельной и под свою ответственность деятельностью населения муниципального образования по решению вопросов местного значения, объясняется тем, что: во-первых, местное самоуправление составляет самостоятельную систему власти народа на местах, а органы местного самоуправления полномочны решать все вопросы местного значения; во-вторых, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

В настоящее время муниципальное право представляет собой сложную систему собственно муниципальных правовых норм, а также норм, относящихся к различным отраслям права: конституционного, административного, финансового, земельного и др.²

¹ В связи с этим необходимо отметить, что в дореволюционной России, особенно в XIX и начале XX вв., проблемам организации местного самоуправления уделялось большое внимание, о чем свидетельствует и детальная правовая регламентация общественных отношений в данной области, а также большое количество научных исследований в сфере муниципального права, например, таких известных ученых и деятелей земского движения как В. П. Безобразов, А. И. Васильчиков, Л. А. Велихов, А. Д. Градовский, И. И. Дитятин, В. Н. Лешков, М. Н. Щепкин и др.

В годы советской власти в связи с отрицанием господствующей тогда государственной идеологией возможности существования в СССР негосударственных органов власти и местного самоуправления в качестве одной из форм народовластия, преемственность развития отечественной науки муниципального права была по большей части нарушена, что в значительной мере предопределяет наличие большого количества современных проблем организации и правового регулирования местного самоуправления.

² По мнению В. И. Васильева, «некоторые нормы-принципы, определяющие параметры муниципального права, одновременно входят и в состав других отраслей права, именно этими отраслями конкретизируются и развиваются». См.: *Васильев В. И.* Муниципальное право : учебник. М. : Юстицинформ, 2012. С. 17.

Многообразии и новизна этих норм, их количественное и качественное наращивание, с одной стороны, и динамичное развитие общественных отношений, связанных с осуществлением местного самоуправления — с другой, вызывают определенные трудности как в изучении муниципального права, так и применении его норм на практике.

Рассмотрение понятия «муниципальное право» следует начинать с уяснения терминов, лежащих в основе наименования данной отрасли права. Среди отечественных ученых существует полное единство в понимании того, что наименование данной отрасли права и соответственно все производные от этого термины происходят от латинского *municipium* — «город, обладающий правом на самоуправление, или самоуправляющаяся община, или территориальная единица, охваченная единой системой самоуправления»¹.

Появление термина «муниципалитет» относится к республиканской эпохе истории Древнего Рима, где таким образом назывались города, пользующиеся правами местного самоуправления, или органы местного или сельского самоуправления. В средневековых европейских городах муниципалитеты являлись учреждениями, управляющими муниципальными единицами и обычно состояли из сената, народного собрания и сменяемых должностных лиц. В настоящее время в зарубежных странах система муниципальных учреждений включает муниципалитеты различного уровня, которые осуществляют свою деятельность на специально определяемых в законодательстве территориях, например, в Англии и Уэльсе это графства, в Шотландии — области, в Северной Ирландии — округа, в США — муниципалитеты, тауны и тауншипы².

В законодательстве РФ понятия «муниципальный», «муниципальные органы», «муниципальное право» используются как синонимы таких понятий, как «местное самоуправление», «органы местного самоуправления», «право местного самоуправления». В основе такого подхода лежат положения Конституции РФ, которая, с одной стороны, при характеристике органов власти на местах использует понятия «местное самоуправление», «органы местного самоуправления», с другой стороны, определяет в качестве одной из форм собственности муниципальную собственность.

В соответствии с логикой, заложенной в приведенных положениях Конституции РФ, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон об общих принципах организации местного самоуправления) указывает на то, что термины «муниципальный» и «местный» и словосочетания с этими терминами применяются в отно-

¹ В данном слове Л. А. Велихов выделяет два термина: во-первых, *munis* — «тяжесть», «тягота», «бремя»; во-вторых, *capio, recipio* — «беру», «принимаю». На основании этого он делает вывод о том, что под муниципалитетом следует понимать городское управление, «берущее на себя с разрешения правительства бремя общественной власти, выполнения общественных задач и распоряжения хозяйственными делами...». См.: Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. М.— Л., 1928. С. 218.

² См.: Юридическая энциклопедия / М. Ю. Тихомиров, Л. В. Тихомирова ; под общ. ред. М. Ю. Тихомирова. 6-е изд., доп. и перераб. М. : Изд. Тихомирова, 2012. С. 508—509.

шении органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, объектов собственности и других объектов собственности, целевое назначение которых связано с осуществлением функций местного самоуправления, а также в иных случаях, касающихся осуществления населением местного самоуправления.

В законодательстве зарубежных стран, как правило, применительно к организации власти на местах используются только термины «муниципалитет», «муниципальные органы», «муниципальная власть», «муниципальная собственность» и др. При этом в некоторых странах (например, в США) «муниципальным» именуется лишь городское самоуправление.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что **муниципальное право — это право местного самоуправления.**

Термин «муниципальное право» употребляется традиционно в трех значениях: во-первых, для наименования отрасли права; во-вторых, — науки; в-третьих, — учебной дисциплины.

В самом общем виде *муниципальное право как отрасль права* представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих соответствующими методами качественно однородные общественные отношения; *как наука* — это целостная система научных теорий и знаний (идей, взглядов, теорий, воззрений, анализа практики реализации норм муниципального права) об общественных отношениях, составляющих предмет муниципального права; *как учебная дисциплина* муниципальное право тоже представляет собой совокупность знаний, но в отличие от науки — ограниченных рамками разрабатываемых в каждом юридическом вузе в соответствии с требованиями государственных образовательных стандартов учебных программ, тематических планов.

Несомненна взаимосвязанность указанных понятий как в силу единства сферы общественных отношений, так и в силу неразрывности научной и практической деятельности по правовому регулированию процесса осуществления населением местного самоуправления.

Своеобразие каждого из указанных значений муниципального права проявляются и в их специфическом содержании, и в объеме тех знаний, которые содержатся в отличающихся друг от друга источниках одноименных науки, отрасли права и учебной дисциплины.

Муниципальное право, как и всякая иная отрасль российского права, представляет собой совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих с помощью определенных приемов и способов соответствующие виды общественных отношений. Иначе говоря, муниципальное право, подобно другой отрасли права, имеет свой предмет и методы правового регулирования, что и предопределяет дальнейшие направления настоящего исследования в целях определения понятия данной отрасли российского права.

Следовательно, для уяснения понятия муниципального права как отрасли права необходимо определить его предмет и методы правового регулирования.

Предметом правового регулирования муниципального права как отрасли права являются общественные отношения, возникающие в такой

многогранной и специфической области общественной жизни, как местное самоуправление, которое в ч. 2 ст. 1 Закона об общих принципах организации местного самоуправления определяется как «форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, — законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций».

В последующих главах и статьях указанного федерального закона приведенное понятие детализируется и определяются конкретные сферы общественных отношений, которые возникают в процессе разнообразной деятельности по осуществлению местного самоуправления.

Таким образом, законодатель осуществляет дифференциацию муниципального права, систематизирует составляющие его правовые нормы путем объединения их в *муниципально-правовые институты*, которые, исходя из представленной логики рассуждений, можно определить как совокупность правовых норм, регулирующих качественно однородные общественные отношения, возникающие в отдельных сферах организации местного самоуправления.

Важно отметить, что в последнее время наблюдается устойчивая тенденция перехода от централизации нормативного регулирования вопросов местного самоуправления на федеральном уровне к расширению в данной области нормотворческих возможностей субъектов РФ¹.

Такого рода тенденции В. И. Васильев характеризует следующим образом: «...Пакет федеральных законов вновь расширил возможности субъектов Федерации в правовом регулировании МСУ². Субъекты Федерации получили правовые возможности приспособлять, по сути, каждый мунци-

¹ Например, Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» (ст. 1 и 2) значительно расширил полномочия органов государственной власти субъектов РФ в области правового регулирования вопросов организации местного самоуправления. Речь идет о *полномочиях субъектов РФ своими законами*: перераспределять полномочия между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта; изменять статус городского поселения в связи с наделением его статусом сельского поселения и статус сельского поселения в связи с наделением его статусом городского поселения; закреплять за сельскими поселениями иные вопросы местного значения помимо тех, которые предусмотрены в соответствующих статьях Закона об общих принципах организации местного самоуправления; разграничивать полномочия органов местного самоуправления городского округа с внутригородским делением и органов местного самоуправления внутригородских районов по решению отдельных вопросов местного значения; определять состав муниципального имущества и источники доходов местных бюджетов внутригородских районов исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства; определять порядок формирования представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением из состава представительных органов поселений, внутригородских районов и др.

² Местного самоуправления. — *Примеч. ред.*

ципалитет к условиям его деятельности, хотя и на основе федерального и регионального законодательства»¹.

Институционально-правовой подход к определению системы отрасли права и соответственно видов общественных отношений, образующих ее предмет, исходя из логики законодателя, выделяющего в структуре базовых законодательных актов (как правило, кодексов) конкретные сферы правового регулирования, является характерным для отечественной правовой науки, на что обращают внимание многие известные ученые².

При определении видов общественных отношений, составляющих предмет муниципального права, следует ориентироваться на структуру Закона об общих принципах организации местного самоуправления, построенную путем систематизации важнейших муниципально-правовых институтов.

Системно-институциональный анализ структуры названного закона позволяет выделить следующие группы общественных отношений, составляющих предмет правового регулирования нормами муниципального права России как отрасли права.

1. Общественные отношения, возникающие в связи с правовым закреплением и регулированием территориальных, финансово-экономических, организационных и правовых основ местного самоуправления и государственных гарантий его осуществления.

В структуре анализируемого закона указанная группа общественных отношений закрепляется следующим образом:

— правовые основы местного самоуправления находят отражение в ст. 7 и гл. 7 «Муниципальные правовые акты» и связываются законодателем с системой источников муниципального права, выстроенной в соответствии с определяемой в указанном законе их иерархией (юридической силой);

— территориальные основы местного самоуправления — в гл. 2 «Принципы территориальной организации местного самоуправления» и гл. 11 «Особенности организации местного самоуправления»;

— финансово-экономические основы местного самоуправления — в гл. 8 «Экономическая основа местного самоуправления»;

— государственные гарантии — в ст. 1, 3, 8 и 9 гл. 1 «Общие положения», в гл. 9 «Межмуниципальное сотрудничество», ст. 78 «Обжалование в суд решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений и действий (бездействия) органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления» и отдельных статьях гл. 12 «Переходные положения», закрепляющих организационные гарантии обеспечения реализации указанного закона.

2. Общественные отношения, связанные с правовой регламентацией деятельности граждан по осуществлению местного самоуправления в раз-

¹ См.: Васильев В. И. О некоторых приоритетах правового регулирования местного самоуправления // Журнал российского права. 2016. № 3 (231). С. 6.

² Например, В. И. Фадеев определяют систему муниципального права как «объединение муниципально-правовых норм в муниципально-правовые институты, расположенные в определенной последовательности и зависимости от их значения и роли в регулировании муниципальных отношений». См.: Муниципальное право : учебник для бакалавров / отв. ред. В. И. Фадеев. М. : Проспект, 2013. С. 94—95.

личных организационно-правовых формах, определяемых в законодательстве. К числу таких форм Закон об общих принципах организации местного самоуправления (ст. 3) относит местный референдум, муниципальные выборы, иные формы прямого волеизъявления, а также выборные и иные органы местного самоуправления.

Рассматриваемая группа общественных отношений закрепляется в данном законе следующим образом:

- правовая регламентация форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления приводится в гл. 5;

- основы правового положения органов местного самоуправления, правового статуса депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, муниципальной службы находят отражение в гл. 6;

- деятельность населения по осуществлению территориального общественного самоуправления закрепляется в ст. 27.

3. Общественные отношения, возникающие в связи с правовым закреплением и регулированием предметов ведения, полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, отдельных государственных полномочий, которыми они могут наделяться, их ответственности за исполнение таких полномочий.

В структуре Закона об общих принципах организации местного самоуправления данная группа общественных отношений отражается следующим образом:

- полномочия федеральных органов государственной власти в области местного самоуправления закрепляются в ст. 5 указанного закона, а органов государственной власти субъектов РФ — в ст. 6;

- вопросы местного значения (предметы ведения) муниципальных образований различных уровней, а также полномочия органов местного самоуправления по их решению находят отражение в гл. 3 «Вопросы местного значения»;

- порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями регламентирует гл. 4;

- основания, виды, порядок и последствия наступления ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц, а также порядок осуществления контроля и надзора за их деятельностью закрепляются в гл. 10 данного закона.

Наряду с предметом правового регулирования важнейшей составляющей любой отрасли российского права, в том числе и муниципального, являются методы правового регулирования. Представляется, что предмет и метод правового регулирования взаимосвязаны между собой самым тесным образом, прежде всего потому, что любой правовой акт, состоящий из правовых норм, юридически закрепляющих определенные правила поведения, фактически не будет действовать до тех пор, пока не будут определены механизмы (методы) реализации правовых предписаний.

Под **методом правового регулирования** муниципального права РФ следует понимать совокупность приемов, способов, средств воздействия

на участников общественных отношений, возникающих в процессе деятельности населения по осуществлению местного самоуправления. Наиболее существенными из них являются:

1) установление конкретных правомочий и обязанностей участников отношений, например в ходе организации и проведения муниципальных выборов, местного референдума, различных видов деятельности органов местного самоуправления и т.д.;

2) метод властных установлений, который связан с принятием органами местного самоуправления нормативных правовых актов, обязательных для исполнения, и наделением их в соответствии с требованиями Закона об общих принципах организации местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;

3) классические способы воздействия на участников общественных отношений — предписание, дозволение, запрет, возложение обязанностей, установление равенства сторон в отношениях.

Предписание характерно для императивного (властного) регулирования общественных отношений в сфере местного самоуправления. С учетом того что местное самоуправление — это форма народовластия, законодательство определяет обязательность решений органов и должностных лиц местного самоуправления. Неисполнение или ненадлежащее исполнение данных решений влечет ответственность в соответствии с законом.

Дозволение предоставляет субъектам правоотношений право на самостоятельный выбор своего поведения, признает равенство сторон и лежит в основе диспозитивного регулирования. Дозволение как метод правового регулирования муниципального права применяется при регламентировании общественных отношений, связанных с реализацией органами местного самоуправления права собственника в отношении имущества, находящегося в муниципальной собственности. Например, при передаче его в постоянное или временное пользование, сдаче в аренду, приватизации, совершении иных сделок, предусмотренных законом. Заключаемые при этом договоры и соглашения закрепляют равноправие сторон.

Запреты используются в муниципальном праве прежде всего с целью обеспечения реализации населением своего конституционного права на осуществление местного самоуправления и повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Так, согласно ст. 133 Конституции РФ запрещается ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией РФ и федеральными законами.

Закон об общих принципах организации местного самоуправления (ч. 2 ст. 5) допускает осуществление исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий федеральными органами государственной власти в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления только в случаях и порядке, установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами.

В соответствии с ч. 1.2 ст. 17 указанного закона не допускается отнесение к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ полномочий органов местного самоуправления в сферах управления муниципаль-

ной собственностью, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления охраны общественного порядка, установления структуры органов местного самоуправления, изменения границ территории муниципального образования.

Кроме того, к исключительному ведению органов местного самоуправления в данной статье отнесены вопросы: принятия устава муниципального образования и внесения в него изменений и дополнений; издания муниципальных правовых актов; установления официальных символов муниципального образования; учреждения печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, обсуждения их проектов, доведения до сведения жителей официальной информации о социально-экономическом и культурном развитии муниципального образования, о развитии его общественной инфраструктуры и иной официальной информации; осуществления международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами.

К полномочиям органов государственной власти не могут быть также отнесены вопросы исключительной компетенции представительного органа муниципального образования, определяемые в ч. 10 ст. 35 Закона об общих принципах организации местного самоуправления.

При правовом регулировании деятельности органов местного самоуправления используются два способа: позитивный (разрешительный) и негативный (запретительный).

Позитивный способ предполагает, что Конституция РФ, федеральные законы, конституции (уставы), законы субъектов Федерации и другие нормативные правовые акты четко регламентируют предметы ведения и полномочия органов и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения, а также основания и виды ответственности за их неисполнение.

Негативный способ исходит из признания за данными органами права осуществлять деятельность, прямо не запрещенную законом, по принципу «разрешено все, что не запрещено». Например, рассматриваемый закон (ст. 15) к вопросам местного значения муниципальных районов относит иные вопросы местного значения, предусмотренные в ч. 1 и 2 данной статьи и не отнесенные к вопросам местного значения городских или сельских поселений.

Муниципальное право как отрасль права имеет свои **особенности**, связанные с тем, что оно не относится к числу основных (базовых) отраслей права. Его место в системе национального права России определяется тем, что муниципальное право — это вторичное, производное образование, возникшее в результате развития местного самоуправления и законодательства о нем. Такие образования в науке именуются комплексными отраслями (например, хозяйственное, морское, банковское, экологическое, водное, лесное, торговое, военное и др.).

Согласно утвердившейся в юридической литературе точке зрения, комплексный характер муниципального права проявляется в том, что:

— оно регулирует весь комплекс общественных отношений, связанных с реализацией задач и функций местного самоуправления во всех сфе-

рах местной жизни (экономической, финансовой, социально-культурной, охраны общественного порядка и др.);

— нормы муниципального права одновременно являются нормами других отраслей права, например конституционного, административного, гражданского и др.

По мнению А. Н. Кокотова, комплексность муниципального права обусловлена, во-первых, тем, что его предмет образуют комплексные общественные отношения различных сфер — финансов, налогов, землепользования и др.; во-вторых, двойственной природой муниципальных правовых норм¹.

Наряду с указанными особенностями большинства правовых норм, образующих муниципальное право, существуют муниципально-правовые нормы, не относящиеся к числу норм других отраслей права. Таковыми, например, можно считать муниципально-правовые нормы, закрепляющие правовой статус отдельных субъектов муниципально-правовых отношений (населения муниципального образования, органов местного самоуправления, территориального общественного самоуправления и др.); формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления; территориальные основы организации местного самоуправления и т.д.

Муниципальное право как обособленная часть российского права является по преимуществу *правом публичным*, поскольку регулирует публично-властные отношения, связанные с осуществлением местного самоуправления — одной из форм народовластия, а также с деятельностью государственных и муниципальных органов, органов власти по решению самых разнообразных вопросов местного значения, относящихся к обеспечению жизнедеятельности всего населения муниципального образования.

В рамках муниципального права присутствуют и частноправовые нормы гражданского, предпринимательского, хозяйственного и других отраслей права. Например, ст. 68 Закона об общих принципах организации местного самоуправления предусматривает в целях совместного решения вопросов местного значения возможность учреждения межмуниципальных хозяйственных обществ в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью, которые осуществляют свою деятельность в соответствии с ГК РФ, иными федеральными законами.

Определив особенности, предмет и методы правового регулирования муниципального права, представляется возможным сформулировать понятие данной отрасли российского права.

Муниципальное право (право местного самоуправления) — это комплексная отрасль российского права, представляющая собой совокупность правовых норм, в которых закрепляются и регулируются территориальные, финансово-экономические, организационные, правовые основы местного самоуправления, государственные гарантии и организационно-правовые формы его осуществления, соответствующие полномочия федеральных

¹ См.: Кокотов А. Н., Захаров И. В., Карасев А. Т. Муниципальное право России : учебник для вузов. М. : Юрайт, 2013. С. 10.

и региональных органов государственной власти, полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, отдельные государственные полномочия, которыми они могут наделяться, а также ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления.

1.2. Муниципально-правовые нормы и отношения

Под **муниципально-правовыми** следует понимать правовые нормы, регулирующие общественные отношения, составляющие предмет муниципального права. Для данных норм характерны общие признаки нормы права: формальная определенность; общеобязательность; регулятивность; установление государством; обеспечение их реализации с помощью системы государственных гарантий; защита от нарушений принудительными средствами и т.д.

Вместе с тем нормам муниципального права присущ ряд особенностей.

Во-первых, в силу того что муниципальное право считается комплексной отраслью права, ряд правовых норм, ее составляющих, одновременно выступают в качестве норм других основных (профилирующих) отраслей права. Например, нормы конституционного права, содержащиеся в гл. 8 Конституции РФ и закрепляющие основные организационно-правовые формы осуществления населением местного самоуправления и предметы ведения органов местного самоуправления, а также правовые основы их взаимодействия с органами государственной власти, одновременно являются муниципально-правовыми нормами. В качестве норм трудового права выступают одновременно муниципально-правовые нормы, закрепляющие права, обязанности, ответственность муниципальных служащих, а также порядок прохождения муниципальной службы.

Во-вторых, особенность анализируемых норм состоит в том, что значительная их часть содержится в муниципальных правовых актах (уставах, решениях, постановлениях, приказах и др.), которые издаются, принимаются органами местного самоуправления, не входящими в систему органов государственной власти.

Отмечая такую особенность муниципально-правовых норм, А. Н. Кокотов и другие авторы делят их на две большие группы. К первой они относят нормы, содержащиеся в актах федеральных и региональных органов государственной власти, а ко второй — нормы, установленные органами и должностными лицами местного самоуправления, либо населением путем непосредственного волеизъявления¹.

В-третьих, особенность муниципально-правовых норм и отношений заключается в том, что не все общественные отношения, возникающие в области организации местного самоуправления, могут охватываться правовым регулированием. С помощью муниципально-правовых норм закрепляются и регулируются, как правило, только существенные, стабильные общественные отношения. Целый ряд общественных отношений между

¹ См.: Кокотов А. Н., Захаров И. В., Карасев А. Т. Муниципальное право России. С. 21–23.

субъектами муниципального права может быть не охвачен правовым регулированием (порядок проведения сходов граждан, деятельность органов территориального общественного самоуправления и т.д.). Это обусловлено двумя обстоятельствами. Первое связано с особенностями развития основных организационно-правовых форм осуществления местного самоуправления как организации самостоятельной и под свою ответственность деятельности населения по решению вопросов местного значения. Второе обстоятельство определяется необходимостью учета исторических и иных местных традиций в организации работы органов местного самоуправления.

Муниципально-правовые нормы принято **классифицировать** или подразделять на группы. Эта классификация может быть произведена по различным основаниям (критериям). Так, *в зависимости от объекта правового регулирования* указанные нормы можно разделить на следующие группы:

1) закрепляющие и регулирующие территориальные, финансово-экономические, правовые основы местного самоуправления и государственные гарантии его осуществления;

2) устанавливающие организационно-правовые формы осуществления местного самоуправления (формы прямого волеизъявления, органы местного самоуправления, органы территориального общественного самоуправления);

3) закрепляющие полномочия и ответственность органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения;

4) регулирующие отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления, а также полномочия органов государственной власти в данной области.

По характеру содержащихся предписаний выделяют нормы:

1) управомочивающие (предоставляющие права на совершение определенных действий);

2) обязывающие (содержащие указание на обязательное исполнение определенных требований);

3) запрещающие (устанавливающие, чего нельзя делать).

По степени определенности (категоричности) содержащихся предписаний:

1) императивные (не допускающие толкования);

2) диспозитивные (в общем виде определяющие правило поведения).

По юридической силе (форме закрепления):

1) конституционные (обладающие высшей юридической силой);

2) неконституционные, т.е. содержащиеся в иных законодательных актах.

По территории действия (по субъектам нормотворчества):

1) международно-правовые (действуют на территории стран, которые их ратифицировали);

2) федеральные (действуют на всей территории РФ);

3) региональные (действуют только на территории соответствующего субъекта РФ);

4) местные (действуют в пределах отдельного муниципального образования).

По функциональному (целевому) предназначению:

1) регулятивные (закрепляют правила правомерного поведения);

2) охранительные (направлены на охрану и защиту общественных отношений, возникающих в области местного самоуправления).

Регулятивные муниципально-правовые нормы О. Е. Кутафин и В. И. Фадеев подразделяют: на *дефинитивные* (вводят определение базовых для муниципального права терминов и понятий); *нормы-цели и нормы принципы* (устанавливают исходные для организации местного самоуправления основы, ценности, перспективы и цели развития; *гарантийные* (направлены на обеспечение со стороны государства условий реализации населением своего конституционного права на осуществление местного самоуправления); *коллизионные* (подлежат применению в конкретном случае)¹.

Муниципально-правовые нормы права могут также подразделяться на материально-правовые и процессуальные. *Материально-правовые нормы* закрепляют конкретное правило поведения (полномочия органов и должностных лиц местного самоуправления, права и обязанности граждан в этой области и т.д.), а *процессуальные* — порядок (процедуру) реализации этой нормы (порядок проведения муниципальных выборов, заседаний представительного органа местного самоуправления, принятия муниципальных правовых актов и т.д.).

Муниципально-правовыми отношениями являются общественные отношения, урегулированные нормами муниципального права.

Как известно из теории государства и права, любые правоотношения, в том числе и указанные, складываются из следующих структурных элементов: субъекты, объекты и юридические факты.

Для общественных отношений вообще и для муниципально-правовых отношений в частности характерно наличие как минимум двух сторон отношений, которые именуются **субъектами**.

Субъекты отношений, возникающих в процессе осуществления местного самоуправления, можно разделить на две большие группы: индивидуальные и коллективные.

1. *Индивидуальные субъекты* муниципально-правовых отношений могут быть:

а) общие — жители муниципального образования (граждане Российской Федерации, иностранцы, лица без гражданства);

б) специальные — депутаты представительного органа муниципального образования, выборные и иные должностные лица местного самоуправления, члены выборного органа местного самоуправления, глава муниципального образования и т.д.

2. В группе *коллективных субъектов* муниципально-правовых отношений можно выделить:

¹ См.: Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. М. : Проспект, 2011. С. 20.

а) муниципальное образование — городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения)¹;

б) в целом население муниципального образования в период проведения местных референдумов, муниципальных выборов, сходов и т.д.;

в) выборные и другие органы местного самоуправления (представительный орган муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения);

г) органы территориального общественного самоуправления (советы микрорайонов, территориальных общин, комитеты микрорайонов, квартальные, уличные и домовые комитеты и т.д.);

д) федеральные и региональные органы государственной власти, но только в рамках полномочий, определяемых соответственно ст. 5 и 6 Закона об общих принципах организации местного самоуправления, в случаях и порядке, установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, указанным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов РФ (наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями; осуществления исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий федеральными и региональными органами государственной власти в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления);

е) муниципальные и относящиеся к иным формам собственности предприятия и учреждения, расположенные на территории муниципального образования;

ж) избирательные комиссии субъекта РФ и муниципального образования, избирательные объединения, иные общественные объединения, региональные (территориальные) отделения политических партий и общественных объединений;

з) общероссийское объединение муниципальных образований, советы муниципальных образований субъектов РФ, межмуниципальные хозяйственные общества в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью, имеющие своей целью координацию деятельности муниципальных образований, более эффективное решение ими вопросов местного значения.

Муниципально-правовые отношения, как и любые другие правоотношения, возникают, изменяются либо прекращаются в связи с определенными

¹ Следует отличать понятие субъектов муниципально-правовых отношений от разработанного в отечественном государствоведении понятия субъекта муниципальной власти. См. об этом: *Недокушева Л. Н.* Муниципальная власть: правовые проблемы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1999. С. 46—47.

обстоятельствами, условиями, именуемыми **юридическими фактами**. В зависимости от отношения к воле людей юридические факты подразделяются на события и действия. *События* — это явления, не зависящие от воли человека. Например, рождение или естественная смерть жителя муниципального образования, которые влекут за собой возникновение или прекращение соответствующих муниципально-правовых отношений. Под *действиями* же понимаются юридические факты, которые происходят по воле людей. Так, например, инициатива населения на принятие муниципального правового акта по конкретному вопросу местного значения (правотворческая инициатива граждан) порождает возникновение рассматриваемых правовых отношений между инициативной группой граждан, обладающих избирательным правом, и представительным органом муниципального образования.

Круг муниципально-правовых отношений весьма широк. В целях более глубокого изучения их можно условно классифицировать на отдельные группы. В качестве критериев такой классификации берут те же признаки, что и при классификации норм муниципального права. Наиболее распространенным в науке критерием классификации являются субъекты муниципально-правовых отношений. В зависимости от субъектов все эти отношения могут быть подразделены на группы, одной из сторон в которых являются перечисленные нами выше субъекты.

Муниципально-правовые отношения могут также классифицироваться по целевому назначению (правоустановительные, правоохранительные), по времени действия (срочные, постоянные).

1.3. Понятие, система и виды источников муниципального права

В теории права под *источником права* понимают «условный юридический термин, служащий для обозначения тех форм, в которых находят выражение и закрепляются правовые нормы, а также объективных факторов правообразования, правовых идей, принципов, концепций»¹.

Большинство точек зрения российских ученых относительно понятия источника права объединяет то, что такой источник должен: во-первых, иметь официальную юридическую форму выражения, которая указывает на ту юридическую силу, которой он обладает, и соответственно не только определяет его место в системе (иерархии) источников права, но и последовательность использования в правоприменительной практике; во-вторых, выбор источников права зависит от принятой в стране правовой системы; в-третьих, с учетом того, что официально в Российской Федерации принята романо-германская система права, основным источником которой является нормативный правовой акт, источники муниципального права должны отвечать требованиям, предъявляемым к такого рода актам.

Логично предположить, что источником муниципального права: во-первых, можно считать только акт нормативного характера; во-вторых,

¹ См.: Юридическая энциклопедия / М. Ю. Тихомиров, Л. В. Тихомирова ; под общ. ред. М. Ю. Тихомирова. С. 390.

такой акт полностью или в части должен регулировать конституционно-правовые отношения.

Вместе с тем следует признать, что до настоящего времени в федеральном законодательстве отсутствуют официальное определение и перечень нормативных правовых актов. В связи с этим проблема, связанная с системно-правовым исследованием нормативного правового акта в качестве источника не только муниципального права, но и в целом всего российского права, до настоящего времени представляется актуальной.

При проведении такого исследования логично выделить два основных признака, характеризующих нормативный правовой акт:

— **нормативность нормативного правового акта** — означает, что в отличие от индивидуальных (правоприменительных) актов, он устанавливает правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, призван регулировать качественно однородные общественные отношения, например составляющие предмет конституционного права;

— **правовой характер нормативного правового акта** — означает его письменный официальный характер, принятие (издание) в определенной форме и принятие по специальной юридической процедуре правотворческим органом в пределах его компетенции; наличие гарантий исполнения, обеспечиваемых принудительной силой государства; вхождение в единую систему источников права (наличие определенной юридической силы и занятие соответствующего места в иерархии таких источников).

Важно отметить, что нормативный правовой акт как результат правотворчества должен отражать не только особенности нормы права, но и правотворческой деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления либо самого народа по установлению, изменению или отмене общеобязательных правил поведения (норм права) посредством четко регламентированных юридических процедур.

29 ноября 2007 г. Пленум Верховного Суда РФ в постановлении № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» сформулировал **существенные признаки нормативного правового акта**:

— издание в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом;

— наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений (п. 9).

Таким образом, можно сформулировать определение источника муниципального права.

Источник муниципального права — акт нормативного характера, регулирующий муниципально-правовые отношения и имеющий определенную публично-правовую форму выражения муниципально-правовых норм, которая указывает на его юридическую силу и соответственно место в системе (иерархии) таких источников.

Как уже было отмечено выше, в основе системности и иерархичности, а значит и определения видов источников муниципального права РФ, лежат важнейшие положения, характеризующие принятую в нашей стране правовую систему.

В связи с этим несомненную актуальность приобретает *проблема выявления зависимости источников муниципального права и их иерархии от принятой в Российской Федерации правовой системы.*

Как известно, в Российской Федерации официально принята романо-германская система права, важнейшим источником которой является нормативный правовой акт. Исходя из этого, а также представленного выше вывода о том, что источником муниципального права может быть только акт нормативного характера, регулирующий общественные отношения, возникающие в области организации и осуществления местного самоуправления, российский законодатель обоснованно в ст. 4 Закона об общих принципах организации местного самоуправления определяет следующие **группы и иерархичность источников муниципального права**, которые составляют правовую основу местного самоуправления:

1) общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации;

2) Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы и издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты РФ (указы и распоряжения Президента России, постановления и распоряжения Правительства РФ, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти);

3) конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ;

4) уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

Важно отметить, что в настоящее время российская правовая система находится в переходном состоянии, открытом для обмена идеями, опытом и взаимодействия с любой правовой системой, и прежде всего — англосаксонской.

В отечественной и зарубежной литературе на основе анализа реальных процессов в мировом правовом пространстве отмечается сближение правовых систем в условиях глобализации, что проявляется в системе источников и российского права в целом, и муниципального права в частности. Это находит выражение как в развитии в странах романо-германской правовой семьи судебного правотворчества, осуществляемого, как правило, высшими судебными инстанциями при сохранении ведущей роли закона среди правовых источников, так и в возрастании роли закона, статутного права в странах англосаксонской правовой семьи, где исторически главенствующая роль принадлежит такому источнику права, как судебная практика (судебный прецедент)¹.

¹ См. подробнее: *Марченко М. Н.* Правовые системы современного мира : учеб. пособие. М. : Зерцало-М, 2009. С. 416 ; *Трофимов В. В.* Глобализация как фактор развития правовой политики: позитивные и негативные аспекты // Правовая политика и правовая жизнь. 2013. № 3. С. 8—14 ; *Саидов А. Х.* Источники права и сравнительное правоведение // Вопросы правоведения. 2011. № 1. С. 25—42.

Оценивая значение судебного правотворчества в странах романо-германской правовой семьи, один из ведущих компаративистов мира французский ученый Р. Давид констатировал, что право в этих странах «состоит не только из правовых норм, сформулированных законодателем, оно включает и их толкование судьями <...> Чтобы судить о важности судебных решений в выработке права, следует и здесь остерегаться готовых формул, которые, стремясь подчеркнуть исключительность закона, отказываются признавать источником права судебную практику. Эти формулы несколько смешны, когда их употребляют в таких странах, как Франция или Германия, где судебная практика в ряде сфер играет ведущую роль в развитии права и где доктринальные произведения зачастую являются не чем иным, как изложением судебной практики. Они также неверны, хотя на первый взгляд может показаться иначе, и в странах, где доктрина мало или совсем не уделяет внимания судебной практике. Подобное отношение к судебной практике — чаще всего признак разрыва между теорией и практикой, между университетами и дворцами правосудия»¹.

Таким образом, используя в том числе англосаксонскую систему права, к числу источников муниципального права России, можно также отнести следующие.

1. Исторические и иные местные традиции и обычаи. На их обязательный учет при осуществлении местного самоуправления указывают Конституция РФ (ст. 131), а также Закон об общих принципах организации местного самоуправления (ч. 2 ст. 1).

В ч. 3 ст. 1 Закона города Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» в полном соответствии с приведенными выше требованиями Конституции РФ и федерального законодательства закреплено, что образование муниципальных образований, установление их территорий и наименований осуществляются законом города Москвы по представлению мэра Москвы с учетом исторических и иных местных традиций, географических, градостроительных особенностей, социально-экономических характеристик соответствующих территорий, расположения транспортных коммуникаций, наличия инженерной инфраструктуры и других особенностей территорий.

При анализе данной группы источников муниципального права необходимо отметить, что они могут являться таковыми при позитивной форме их взаимодействия с правом в целях ликвидации существовавшего ранее отчуждения. Очевидно, что традиции и обычаи, зарождавшиеся в условиях первобытно-общинного строя при отсутствии государства, возникали раньше, чем нормы позитивного права. По мере развития общества, формирования государства социальные традиции и обычаи при их регламентации в нормах позитивного права могут найти свое отражение в различных источниках права.

Исходя из распространенного в науке мнения, следует сказать, что под *традициями* (обычаями) понимаются правила поведения, сформировав-

¹ Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности. М., 2007. С. 73, 96.

шие вследствие фактического их повторения и применения в течение длительного времени. При этом выделяется и правовой *обычай*, который становится таковым тогда, когда правило поведения, выражающееся в обычае, санкционируется государством, признается социально полезным.

По мнению О. Е. Кутафина, правовой обычай все же может быть источником как конституционного, так и муниципального права в Российской Федерации, если он санкционирован Российским государством в единственно возможной форме: путем прямой отсылки к нему в законе¹.

В качестве примера можно привести муниципальные образования, на территориях которых проживают и ведут традиционный образ жизни коренные малочисленные народы Севера. Несомненно, что обычаи населения, ведущего кочевой образ жизни, оказали влияние на правовую регламентацию отдельных вопросов организации местного самоуправления в районах их проживания, в частности структуры администрации муниципального образования. Так, в целях обеспечения оперативной работы с обращениями граждан из числа коренных малочисленных народов Севера в структуре администрации Тазовского района Ямало-Ненецкого автономного округа предусмотрено создание кочевой приемной главы муниципального образования².

Исторические и местные традиции осуществления местного самоуправления в России А. М. Васильев и Н. М. Михайленко связывают с правовым регулированием деятельности казачьих организаций и казачьего местного саморегулирования. Представляется актуальным их предостережение об опасности замены в некоторых республиках Северного Кавказа норм права неписаными правовыми обычаями, которые принимаются за возродившиеся традиции обычного права. «При этом совершенно не учитывается, что обычное право под влиянием мусульманского права, законодательства Российской империи, а затем проводимых советских преобразований неузнаваемо изменилось»³.

2. Договоры и соглашения в области местного самоуправления.

Наличие такого источника муниципального права предусматривает Закон об общих принципах организации местного самоуправления.

К их числу можно отнести упоминаемые в ч. 4 ст. 8 указанного закона договоры и соглашения, которые могут заключаться органами местного самоуправления в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения, образования межмуниципальных объединений, учреждения хозяйственных обществ и других межмуниципальных организаций.

¹ См.: *Кутафин О. Е.* Источники конституционного права Российской Федерации. М. : Юристъ, 2002. С. 278–280.

² См.: Муниципальное право России : учебник / отв. ред. Г. Н. Чеботарев. М. : Юристъ, 2005. С. 104 ; *Харючи Н. Н.* Правовые основы организации местного самоуправления в местах проживания коренных малочисленных народов Севера : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2004. С. 21.

³ См.: *Васильев А. М., Михайленко Н. М.* Роль правового обычая в правовой культуре общества (на примере Северного Кавказа) // Теория и практика общественного развития. 2014. № 8. С. 155–158.

Кроме того, в соответствии с ч. 4. ст. 15 указанного закона органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района.

В полном соответствии с приведенными требованиями федерального законодательства, Закон города Москвы «Об организации местного самоуправления в городе Москве» (ч. 2 ст. 5) предусматривает, что взаимодействие органов государственной власти г. Москвы и органов местного самоуправления по отдельным вопросам может регулироваться договорами и соглашениями между органами исполнительной власти г. Москвы и органами местного самоуправления, заключаемыми в порядке, установленном законодательством.

Договоры и соглашения, действующие в сфере местного самоуправления, выступают новой и весьма перспективной формой сотрудничества между органами власти различного уровня, и потому с расширением практики их применения роль указанных договоров и соглашений как элемента правовой основы местного самоуправления будет повышаться.

3. Судебные акты (решения), содержащие нормативные предписания по вопросам организации местного самоуправления.

В условиях глобализации международных отношений, процесса сближения правовых систем особую актуальность приобретает проблема признания в Российской Федерации как в целом актов судебного правотворчества в качестве источника права, так и в частности решений и правовых позиций Конституционного Суда РФ по вопросам организации местного самоуправления — в качестве источника муниципального права.

Как известно, в Российской Федерации, принадлежащей к семье романо-германского права, Конституция РФ и законодательство не относят к числу источников права судебные решения, в том числе постановления и правовые позиции Конституционного Суда РФ.

Вместе с тем, особенно в последнее время, сложилась правоприменительная практика, в соответствии с которой суды в Российской Федерации в обоснование своих доводов в принимаемых судебных решениях (актах), в том числе по вопросам организации местного самоуправления, довольно часто прямо ссылаются на правовые позиции, сформулированные в постановлениях Конституционного Суда РФ, постановлениях Пленума Верховного Суда РФ, в которых высшие судебные инстанции России при осуществлении толкования права и в целях восполнения существующих там пробелов дают обязательные для исполнения судами рекомендации.

Анализ российской правовой системы позволяет сделать вывод о том, что к числу судебных актов, содержащих нормативные предписания, в том числе по вопросам организации местного самоуправления, могут быть отнесены:

- а) решения и правовые позиции Конституционного Суда РФ;

- б) акты правосудия, содержащие правовые позиции и нормативное толкование по вопросам организации местного самоуправления;
- в) нормативное толкование Пленума Верховного Суда РФ по вопросам организации местного самоуправления;
- г) решения Европейского суда по правам человека¹.

Отметим в первую очередь такой источник муниципального права, как *правовые позиции и решения Конституционного Суда РФ*, который неоднократно обращался к проблематике местного самоуправления.

В качестве примера можно привести Определение Конституционного Суда РФ от 6 февраля 2003 г. № 75-О². В данном акте был сформулирован ряд правовых позиций, которые должны определять нормотворческую и правоприменительную деятельность федеральных и региональных органов государственной власти в области местного самоуправления:

— недопустимо лишение населения внутригородских территорий Москвы и Санкт-Петербурга конституционного права на осуществление местного самоуправления и установление данными субъектами РФ ограничений федеральных гарантий местного самоуправления, если такие ограничения не закреплены непосредственно в федеральном законодательстве;

— одним из условий поддержания доверия граждан к закону и действиям органов государственной власти по изменению законодательства является оптимальное сочетание разумной стабильности законодательства, предсказуемости его развития и недопустимости внесения произвольных, конституционно не обоснованных изменений, затрагивающих права граждан на местное самоуправление, в том числе при переходе к новым формам организации муниципальной власти;

— в условиях действующего правового регулирования система органов местного самоуправления в Москве, включающая в себя в обязательном порядке муниципальное собрание (представительный орган), состоящее из депутатов, избираемых жителями муниципального образования на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании в соответствии с федеральными законами и законами г. Москвы, муниципалитет (исполнительно-распорядительный орган), а также другие органы местного самоуправления, образуемые в соответствии с законами и уставом муниципального образования (глава муниципального образования — руководитель муниципального образования, избираемый муниципальным собранием из своего состава или непосредственно населением и руководитель муниципалитета), соответствует основам конституционного строя, позволяет жителям Москвы реализовывать свои

¹ См. об этом подробнее: *Смирнов Л. В.* Деятельность судов Российской Федерации как источник права // *Журнал российского права.* 2001. № 3 ; *Кучин М. В.* Нормотворческая деятельность судебных органов Российской Федерации и судебный прецедент // *Право и политика.* 2000. № 5. С. 10 ; *Спектор Е. И.* Судебный прецедент как источник права // *Журнал российского права.* 2003. № 5, и т.д.

² Определение Конституционного Суда РФ от 6 февраля 2003 г. № 75-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Карпова Игоря Алексеевича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 69 Устава города Москвы, статьи 5 Закона города Москвы «О районной Управе в городе Москве» и части 6 статьи 2 Закона города Москвы «О внесении изменений и дополнений в Устав города Москвы»».

коллективные права на местное самоуправление, что исключает существовавшие ранее основания для обращения с соответствующими жалобами в Конституционный Суд РФ.

Вторую группу судебных актов (решений), содержащих нормативные предписания по вопросам организации местного самоуправления и являющихся источниками муниципального права, составляют *акты органов правосудия, содержащие правовые позиции и нормативное толкование по вопросам организации местного самоуправления.*

Из анализа действующего законодательства следует, что все суды общей юрисдикции, за исключением мировых судей, обладают полномочиями на осуществление надзора за законностью нормативных правовых актов. Суд дает оспоренному нормативному акту юридическую оценку с точки зрения его соответствия закону и праву¹.

Представляется, что такого рода акты органов правосудия следует считать источниками муниципального права прежде всего потому, что такие решения принимаются именно в целях приведения нормативных актов в соответствие с законодательством, а также для защиты, охраны, восстановления прав и свобод личности².

Приведем несколько примеров влияния актов органов правосудия на систему источников муниципального права в общем и на законодательство Москвы по вопросам организации местного самоуправления в частности.

Наиболее значимыми в связи с этим представляются: решение Московского городского суда от 26 декабря 2000 г. по заявлению о признании противоречащими федеральному законодательству и не подлежащими применению ч. 1 ст. 1, ч. 11 ст. 4, ч. 1 ст. 5, ч. 1 ст. 12, ч. 5 ст. 13, ст. 19 Закона города Москвы «О районной Управе в городе Москве» (гражданское дело № 3-713/2000) и определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 30 марта 2001 г. № 5-Г01-12, которым незначительно уточнена резолютивная часть данного решения, а в остальной части оно оставлено без изменения, а кассационные жалобы мэра г. Москвы и Московской городской Думы — без удовлетворения.

Важность этих двух актов органов правосудия заключается не только в том, что ими было признано и подтверждено несоответствие федеральному законодательству положений Закона города Москвы «О районной Управе в городе Москве», но и прежде всего в том, что в данных судебных актах содержатся правовые позиции и нормативное толкование, которые послужили основанием для коренных изменений всего законодательства Москвы в области местного самоуправления. К их числу можно отнести следующие:

¹ По обоснованному мнению судьи Конституционного Суда РФ Г. Жилина, законы не всегда адекватно выражают право, в связи с чем от правовых необходимо отличать неправовые законы, которые законодателем не должны приниматься, а судами — применяться. См.: Жилин Г. Соотношение права и закона // Российская юстиция. 2000. № 4. С. 8.

² См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия».

— закрепленные в федеральном законодательстве для городов Москвы и Санкт-Петербурга особенности местного самоуправления, *ни в коей мере не отменяют* действия таких общих принципов его в Российской Федерации, как наличие выборных органов местного самоуправления; запрет на осуществление местного самоуправления органами государственной власти, назначение или освобождение ими должностных лиц местного самоуправления; самостоятельное определение населением структуры органов местного самоуправления;

— население городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга не может быть ограничено в реализации своего конституционного права на осуществление местного самоуправления;

— осуществление полномочий местного самоуправления органами государственной власти г. Москвы как субъекта РФ в форме совмещения правового статуса органов государственной власти и органов местного самоуправления является незаконным;

— право жителей Москвы на осуществление местного самоуправления не является особенностью правового статуса г. Москвы, вытекающего из Федерального закона от 15 апреля 1993 г. № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации», а следовательно, должно осуществляться на основе федерального законодательства о местном самоуправлении;

— особенности правового статуса г. Москвы как столицы Российской Федерации и города федерального значения не могут предусматривать осуществление полномочий местного самоуправления в г. Москве мэром г. Москвы и Московской городской Думой;

— федеральное законодательство о местном самоуправлении на территории г. Москвы действует без каких-либо ограничений¹.

Постановления Пленума Верховного Суда РФ и упраздненного Высшего Арбитражного Суда РФ по вопросам организации местного самоуправления нельзя отнести к числу судебных прецедентов, поскольку действующим российским законодательством прецедент не регулируется, поэтому ни одно решение российского суда, каким бы «прецедентным» (неординарным) оно ни являлось, не может считаться обязательным для других, кроме участников дела, субъектов права.

Следовательно, решения судов по конкретным делам не могут относиться к числу источников российского права, в том числе муниципального. В отечественной юридической литературе в понятие «прецедент» зачастую вкладывается иной смысл, чем был заложен в доктрине прецедента в английском судопроизводстве. Называя решение суда прецедентным, мы скорее употребляем это понятие как решение, которое ранее не встречалось в практике судов².

Постановления Пленума Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ по вопросам организации местного самоуправления могут

¹ См. : Тверская, 13. 2001. 26 сент. — 2 окт. № 39.

² См. об этом: *Исаков В. Б.* Закон и судебный прецедент как источник права в российской правовой системе // Сб. рабочих материалов международного семинара «Судебная практика как источник права». М. : 1999 ; *Кучин М. В.* Судебный прецедент как источник права (дискуссионные вопросы) // Российский юридический журнал. 1999. № 4. С. 71.

рассматриваться в качестве источников муниципального права только в том случае, если они содержат правовые позиции и нормативное толкование, позволяющие снять правовую неопределенность в отдельных сферах организации местного самоуправления и тем самым способствовать принятию при осуществлении судопроизводства судебных решений в соответствии с действующим законодательством и в целях защиты, охраны, восстановления прав и свобод личности.

К числу источников муниципального права, в которых содержатся правовые основы местного самоуправления, могут быть также отнесены *решения Европейского суда по правам человека*.

В качестве примера можно привести частичное решение Европейского суда от 25 января 2000 г. по вопросу приемлемости жалобы № 51501/99, поданной В. Черепковым против Российской Федерации, которым его жалоба была отклонена в силу п. 4 ст. 35 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. и дополнительных протоколов к ней, поскольку признано, что ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции, на нарушение которой ссылается заявитель, неприменима к настоящему делу и распространяется только на законодательные полномочия, которыми, по смыслу Конституции РФ (ст. 12) и Устава Приморского края (ст. 11), Владивостокское муниципальное образование и мэр г. Владивостока не наделены.

Кроме того, Европейским судом по правам человека отмечено, что все процедуры, инициированные заявителем, затрагивали его политические права быть зарегистрированным кандидатом либо избирать представителей на выборах в органы местного самоуправления, либо занимать пост мэра. Таким образом, ст. 6 Конвенции, регламентирующая нарушения гражданских прав, не может быть применена в отношении настоящего дела¹.

В связи с отмеченной выше неоднозначностью мнений ученых и практиков относительно признания решений и правовых позиций Конституционного Суда РФ в качестве источника конституционного права, а также неопределенностью федерального законодательства по поводу отнесения указанных решений и правовых позиций к числу нормативных правовых актов, представляет интерес зарубежный опыт правового регулирования общественных отношений в данной области.

В связи с этим следует обратить внимание на то, что в ряде стран с романо-германской системой права, наряду с юридическим непризнанием судебной практики в качестве источника права, решения конституционных судов традиционно признаются в качестве нормативных правовых актов, имеющих общеобязательный характер. Так, в Германии и Литве решения конституционных судов определяются как имеющие силу закона, в Австрии — как содержащие правоположения, в Испании — по сути, как судебные прецеденты, в Казахстане — как нормативные акты, являющиеся составной частью действующего права, в Азербайджане и Беларуси — как акты нормативного характера².

¹ См.: Журнал российского права. 2000. № 11.

² См.: Лазарев Л. В. Правовые позиции Конституционного Суда России. М.: Формула права. 2008. С. 89.

В Армении институт судебного прецедента получил официальное признание в качестве источника права. В ч. 4 ст. 15 Судебного кодекса Республики Армения¹ он сформулирован следующим образом: «Обоснования, в том числе толкование закона, данные в постановлении Кассационного суда или Европейского суда по правам человека по делу, имеющему конкретные фактические обстоятельства, являются обязательным для суда, рассматривающего дело со схожими фактическими обстоятельствами, за исключением случая, когда суд вескими доводами обоснует, что судебный прецедент неприменим к данным фактическим обстоятельствам».

Отвечая на вопрос о целесообразности принятия такого решения в условиях, когда правовая система Республики Армения входит в состав романо-германской правовой семьи, основными признаками которой являются кодификация законодательства, ведущая роль закона (нормативного правового акта) в системе источников (форм) права, разделение права на частное и публичное, на материальное и процессуальное, Председатель Кассационного суда Республики Армения А. Ю. Мкртумян отметил, что, признавая судебный прецедент в качестве источника права, в Армении исходили прежде всего из зарубежного опыта правового регулирования общественных отношений, возникающих в данной области. Речь идет о таких странах континентальной Европы, как Франция, Германия, Италия, Испания и др., в которых правовые системы построены на основе римского права. Вместе с тем в этих странах и учеными и практиками уже давно признаются судебные решения в качестве фактически действующих источников права.

В настоящее время существует устойчивая тенденция к тому, чтобы судебный прецедент в перспективе стал полноправным источником гражданского права в континентальной Европе. Эта тенденция вытекает из закономерных в современных условиях процессов унификации и интеграции и проявляется в деятельности общеевропейских судебных органов².

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Почему муниципальное право называют правом местного самоуправления?
2. Какие общественные отношения составляют предмет муниципального права?
3. Какие основные приемы, способы используются для правового регулирования общественных отношений, возникающих в процессе осуществления местного самоуправления?
4. Каковы особенности муниципального права как комплексной отрасли права?
5. В чем заключается институционально-правовой подход к определению системы отрасли муниципального права и соответственно видов общественных отношений, образующих ее предмет?

¹ См.: Судебный кодекс Республики Армения от 7 апреля 2007 г. № ЗР-135 : принят Национальным собранием Республики Армения от 21 февраля 2007 г. // URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=58329 (дата обращения: 01.11.2016).

² См.: Пашенцев Д. А. Судебный прецедент в современных условиях: интервью главного редактора, профессора Д. А. Пашенцева с Председателем Кассационного суда Республики Армения, заслуженным юристом Республики Армения, кандидатом юридических наук Арманом Юрьевичем Мкртумяном // Вестник Московского городского педагогического университета: Серия юридические науки. 2011. № 1. С. 118–121.

6. Каковы особенности и как классифицируются нормы муниципального права?
7. Перечислите основные субъекты муниципально-правовых отношений.
8. Какие правовые системы и в какой степени влияют на выбор источников муниципального права России?
9. Расположите основные источники муниципального права по мере убывания их юридической силы.

Глава 2

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО – НАУКА И УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА

2.1. Понятие, предмет, методология и источники науки муниципального права

Правовое положение местного самоуправления как самостоятельной формы в механизме осуществления народовластия обусловило необходимость полного охвата всех сторон его организации и деятельности единой отраслью не только права, но и научных знаний. Таковой стала **наука муниципального права**, которая выделилась в особое самостоятельное направление отечественного государственоведения в 1990-х гг. в связи с начинавшимися тогда процессами обособления местного самоуправления от государства, создания правовых основ его организации и деятельности, формирования муниципального права в качестве самостоятельной отрасли российского права.

Наука муниципального права является большей по объему, чем одноименные отрасль права и учебная дисциплина, поскольку включает в себя все знания об общественных отношениях, составляющих предмет муниципального права, в том числе и правовые нормы, образующие в своей совокупности данную отрасль права, и учебный материал, составляющий содержание указанной учебной дисциплины в рамках вузовских учебных программ, тематических планов и в соответствии с требованиями государственного образовательного стандарта.

В отличие от отрасли муниципального права, призванной с помощью правовых норм регулировать общественные отношения, возникающие в процессе организации и деятельности местного самоуправления, одноименная наука своей главной целью имеет выявление, раскрытие, познание, исследование основополагающих процессов, определяющих сущность местного самоуправления, его основных муниципально-правовых институтов, а также отражающих основные тенденции и закономерности их развития.

На основе изучения практики реализации муниципально-правовых норм, исторического и зарубежного опыта правового регулирования общественных отношений, возникающих в процессе организации местного самоуправления, наука муниципального права призвана осуществлять теоретическое прогнозирование и обоснование рекомендаций по совершенствованию нормотворческой и правоприменительной деятельности

соответствующих органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Наряду с различиями между наукой и отраслью муниципального права у них есть много общего и прежде всего — в единстве муниципально-правовых институтов и отношений, являющихся или предметом правового регулирования или предметом научных поисков. Такой подход к определению предмета науки муниципального права позволяет выделить в ее составе следующие разделы.

1. Исследование базового понятийного аппарата, определение понятий муниципального права как отрасли права, как науки и учебной дисциплины.

2. Изучение теоретических основ и общих принципов местного самоуправления, истории становления и развития местного самоуправления в России и Москве, теорий и системы местного самоуправления в зарубежных странах. Определение понятия местного самоуправления как одной из основ конституционного строя Российской Федерации, самостоятельного элемента системы народовластия.

3. Системный анализ норм, закрепляющих территориальные, финансово-экономические и правовые основы местного самоуправления и государственные гарантии его осуществления.

4. Изучение проблем правового регулирования общественных отношений, связанных с правовой регламентацией деятельности граждан по осуществлению местного самоуправления в различных организационно-правовых формах, определяемых законодательством (формы прямого волеизъявления, выборные и иные органы местного самоуправления, территориальное общественное самоуправление).

5. Исследование вопросов, связанных с определением в праве понятия, принципов и порядка прохождения муниципальной службы, основ правового статуса муниципального служащего.

6. Комплексный анализ правового регулирования общественных отношений, возникающих в связи с правовым закреплением и регулированием соответствующих предметов ведения и полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, порядка осуществления контроля и надзора за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления и их ответственности.

Наука муниципального права является составной частью российской юридической науки и самым тесным образом связана с рядом юридических и общественных наук.

Особо хотелось бы отметить взаимосвязь данной науки с наукой конституционного права, предметом которой являются в том числе правовые основы деятельности населения по решению вопросов местного значения, определение роли местного самоуправления в качестве одной из основ конституционного строя России, основы разграничения предметов ведения и полномочий между государственными органами и органами местного самоуправления в данной области и т.д.

В науке конституционного права, наряду с теорией государства и права, разработаны и используются такие юридические понятия и категории, кото-

рые составляют основу для научного познания в области муниципального права (система народовластия, местное самоуправление, органы местного самоуправления, вопросы местного значения, конституционные принципы организации местного самоуправления, муниципальная служба, конституционное право на осуществление местного самоуправления, формы представительной и непосредственной демократии и т.д.).

Комплексный характер муниципального права обязывает проводить научные исследования в данной области знаний лишь при условии сотрудничества и взаимодействия самых разных отраслевых юридических наук. Речь идет о знаниях в области гражданского, административного, финансового, земельного и других отраслей права, касающихся, в частности, вопросов муниципальной собственности, муниципальной службы, местного бюджета, муниципальных земель, которые наряду с другими знаниями в своей совокупности образуют целостную систему знаний о муниципальном праве.

Муниципальное право основывается и развивается на данных исторической науки, политической экономии, философии, которые носят методологический характер. Несомненна самая тесная связь науки муниципального права с историей государства и права России, наукой, изучающей процесс исторического становления, развития, а в ряде случаев — возрождения в России важнейших муниципально-правовых институтов.

Правовую основу взаимосвязанности науки муниципального права с науками международного права и конституционного права зарубежных стран составляют принципиально новые для отечественного государства и права положения Конституции РФ о том, что общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью национальной правовой системы Российской Федерации и имеют приоритет над нормами ее внутреннего законодательства.

Перед отечественной наукой муниципального права стоят задачи по изучению и внедрению в России положительного зарубежного опыта правового регулирования самых разнообразных общественных отношений, возникающих в процессе организации местного самоуправления, учету в практике деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления важнейших международно-правовых стандартов обеспечения муниципальной демократии, местного управления и самоуправления, которые нашли свое отражение, в частности, в Европейской хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 г.

Однако для всех перечисленных наук местное самоуправление не является единственным объектом исследования, они изучают его применительно к своему предмету. И только наука муниципального права комплексно, системно исследует местное самоуправление и его институты, «интегрируя теоретические знания ряда отраслевых юридических наук, касающихся проблем деятельности органов местного самоуправления, в целостную систему научных знаний о муниципальном праве»¹.

¹ *Кутафин О. Е., Фадеев В. И.* Муниципальное право Российской Федерации. М. : Проспект, 2011. С. 40.

Таким образом, можно дать следующее определение. **Наука муниципального права** — система научных идей и знаний об общественных отношениях, составляющих предмет одноименной отрасли права, о способах, особенностях, закономерностях, правового регулирования таких отношений, практике осуществления местного самоуправления на различных исторических этапах развития российской государственности и основных международно-правовых стандартах организации муниципальной власти.

Предмет, задачи и цели науки муниципального права, ее специфические функции определяют **методологию науки**, которую в общем виде можно определить как совокупность приемов и способов исследования, выражения и закрепления научного знания, составляющего предмет науки.

Методология науки муниципального права основывается на *диалектическом методе* познания, в соответствии с которым развитие местного самоуправления и отдельных муниципально-правовых институтов рассматривается в полном соответствии с такими «фундаментальными закономерностями, как единство и борьба противоположностей, переход количественных изменений в качественные, отрицание отрицания и т.д.»¹. Кроме того, диалектико-материалистический метод познания предполагает всесторонний, объективный анализ как местного самоуправления в целом, так и отдельных муниципально-правовых институтов в частности, через взаимосвязи субъектов права, единство количественных и качественных характеристик, логического и конкретно-исторического подходов и т.п.

Наука муниципального права использует присущие всему отечественному государствоведению научные методы исследований. Так, *метод системного анализа* позволяет рассматривать местное самоуправление, с одной стороны, в качестве определенной формы политической системы общества в России, с другой — как целостную систему организации власти народа в городах, сельских поселениях и на других территориях, состоящую из элементов (формы непосредственной демократии, органы местного самоуправления, территориальное общественное самоуправление), посредством которых население осуществляет свое конституционное право.

Данный метод позволяет правильно определить структуру исследования отдельных проблем муниципального права, выявить наиболее существенные принципы организации местного самоуправления, характер взаимоотношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления, глубже понять механизмы воздействия права на общественные отношения, связанные с деятельностью населения муниципальных образований по решению вопросов местного значения, охватить все объективно необходимые и взаимосвязанные функции органов местного самоуправления, для реализации которых они наделяются соответствующими полномочиями.

В методологии науки муниципального права важное место занимает *исторический метод* исследований местного самоуправления, позволяющий рассматривать его развитие исходя из опыта дореволюционного

¹ Кокотов А. Н., Саломаткин А. С. Муниципальное право России. М. : Юрист, 2005. С. 48.

местного самоуправления (земского, городского) и научных исследований о местных органах советской власти.

Обращение к отечественной истории развития местного самоуправления является исключительно важным, поскольку в настоящее время в нашей стране происходит весьма сложный и мучительный процесс возрождения самоуправленческих начал, которые имели в дореволюционной России весьма глубокие исторические корни, были достаточно основательно исследованы в научной и общественно-политической литературе, детально регламентированы в правовых актах, а затем практически полностью уничтожены в советский период развития отечественной государственности.

К сожалению, господствовавшая в СССР идеология марксизма-ленинизма не признавала местного самоуправления в качестве самостоятельной, негосударственной формы народовластия, а такие понятия, как «муниципальный», «муниципалитет» и производные от них подвергались критике как крайне буржуазные и несовместимые с природой Советов — полномочных органов государственной власти. Их организация и деятельность являлась предметом науки советского строительства, которая основывалась на науке советского государственного права, являлась ее продолжением, детализировала и конкретизировала отдельные разделы этой науки¹.

Возникновение и развитие науки советского строительства во многом было обусловлено наличием системы Советов, построенной на только присущих ей принципах: единства Советов всех уровней; их верховенства и полновластия в системе организации государственной власти; демократического централизма; строгой иерархичной соподчиненности и подотчетности вышестоящим органам.

Исходя из исторической преемственности развития науки муниципального права, в настоящее время не стоит отбрасывать и забывать фундаментальные научные исследования, посвященные местным органам государственной власти и проводившиеся в советский период развития отечественной государственности.

В науке муниципального права активно используется *метод сравнительно-правового анализа*, который позволяет при проведении научных исследований и теоретическом обосновании практических предложений и рекомендаций, направленных на совершенствование действующего законодательства в области местного самоуправления, изучать и использовать богатый опыт организации местного самоуправления, накопленный в наиболее развитых демократических государствах.

Кроме того, применение этого метода имеет большое практическое значение, поскольку позволяет предложить возможности выбора наиболее оптимального варианта юридической регламентации общественных отношений, возникающих в процессе деятельности органов местного самоуправления, а также сформулировать предложения по совершенствованию законодательства в данной области.

¹ См. например: *Барабашев Г. В., Шеремет К. Ф.* Советское строительство : учебник. М. : Юрид. лит., 1988 ; Советское строительство : учебник / под ред. А. А. Безуглова. М. : Юрид. лит., 1985 ; Советское строительство : учебник / под ред. В. А. Пертцика. М. : Юрид. лит., 1988.

В науке муниципального права могут использоваться также *статистический, социологический, конкретно-социологический, аксиологический (ценностный)* и другие методы исследований.

Источники науки муниципального права могут быть разделены на две группы:

- 1) юридические;
- 2) теоретические.

В гл. 1 учебника были определены *юридические источники*, содержащие нормы муниципального права, которые одновременно являются источниками одноименной науки.

Теоретическими источниками науки муниципального права являются научные труды ученых, в которых разрабатываются и исследуются проблемы муниципального права с учетом исторического и зарубежного опыта правового регулирования общественных отношений, возникающих в области организации местного самоуправления. К их числу можно отнести прежде всего фундаментальные научные труды таких ученых и видных деятелей земского и городского самоуправления дореволюционной России, как В. П. Безобразов, Б. Б. Веселовский, А. И. Васильчиков, А. Д. Градовский, Н. И. Лазаревский, В. Н. Лешков, В. А. Маклаков, И. И. Петрункевич, Ф. И. Родичев, М. И. Свешников, Б. Н. Чичерин, М. П. Щепкин и другие¹.

В годы советской власти бесценный опыт земского и городского самоуправления дореволюционной России фактически игнорировался, а весьма глубокие по содержанию и лишенные каких-либо идеологических штампов исследования указанных авторов на долгие годы были преданы забвению.

К числу теоретических источников науки муниципального права можно отнести работы, посвященные проблемам организации местных органов государственной власти в советский период развития отечественной государственности, таких известных ученых-юристов как И. А. Азовкин, С. А. Авакьян, Г. В. Барабашев, А. А. Безуглов, В. И. Васильев, Р. Ф. Васильев, Л. А. Григорян, А. И. Ким, Е. И. Козлова, А. И. Лукьянов, А. И. Лепешкин, В. А. Пертцик, Н. Г. Старовойтов, Я. Н. Уманский, К. Ф. Шеремет и другие.

К числу теоретических источников науки муниципального права также относятся работы современных российских авторов, в которых на основе анализа отечественной и зарубежной практики осуществления местного самоуправления происходит формирование теоретической и правовой основы муниципального права. К их числу можно отнести таких ученых, как С. А. Авакьян, О. И. Баженова, Н. С. Бондарь, Т. М. Бялкина, В. И. Васильев, И. В. Выдрин, А. А. Джагарян, Е. Ю. Киреева, О. Е. Кутафин, В. А. Кряжков, А. Н. Кокотов, А. И. Коваленко, А. Н. Костюков, Л. Е. Лап-

¹ В качестве примера можно назвать работы В. Н. Лешкова «Опыт теории земства и его земских учреждений по Положению 1864 года января первого» (1865) и «О праве самостоятельности как основе для самоуправления» (1871); князя А. И. Васильчикова «О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений» (1869–1871); М. П. Щепкина «Общественное самоуправление в Москве: проект городского положения» (1906) и др.

тева, Л. Н. Недокушева, Л. А. Нудненко, И. И. Овчинников, Н. В. Постовой, А. С. Соломатин, А. А. Уваров, В. И. Фадеев, Г. Н. Чеботарев, В. Е. Чиркин, Е. С. Шугрина и другие.

К числу источников науки муниципального права может быть отнесен анализ практики деятельности органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения как объективного критерия истины. На основе изучения и обобщения практики наука муниципального права определяет оптимальность действия норм и институтов, их эффективность, разрабатывает пути и способы совершенствования федерального и регионального законодательства.

Результаты социологических исследований различных аспектов местного самоуправления также являются источниками науки муниципального права, поскольку «помогают составить точное и взвешенное представление о деятельности разных субъектов местного самоуправления, ее оценке гражданами, другими субъектами»¹.

Источником науки муниципального права является и зарубежный опыт правового регулирования общественных отношений, возникающих в процессе организации местного самоуправления, а также конкретные формы организации местного самоуправления. Для решения международно-правовых проблем развития местного самоуправления в Европе создан Конгресс местных и региональных органов, который входит в структуру органов Совета Европы. Конгресс состоит из двух палат: Палаты местных органов власти и Палаты регионов. Российская Федерация является членом Совета Европы с 1996 г. и с этого же времени принимает участие в работе Конгресса.

Задачи науки муниципального права состоят в разработке проблем повышения эффективности деятельности местного самоуправления и его органов по решению вопросов местного значения. Наука муниципального права призвана тщательно собирать, изучать, обобщать и распространять практику применения передовых, наиболее эффективных форм и методов работы органов местного самоуправления. Она должна также прогнозировать развитие организации и деятельности местного самоуправления по мере дальнейшего развития демократических процессов в нашем обществе.

Задачей науки муниципального права также является изучение условий и средств, обеспечивающих самостоятельность муниципальных образований, их органов, прежде всего от органов государственной власти в решении вопросов местного значения.

2.2. Учебный курс «Муниципальное право»: понятие, структура, особенности и предъявляемые требования

Муниципальное право как учебная дисциплина в отличие от одноименных отрасли права и науки имеет более узкое содержание, поскольку содержит только те знания, которые необходимы для подготовки специали-

¹ См.: Кокотов А. Н, Саломаткин А. С. Муниципальное право России. С. 50.

стов. Объем (рамки) таких знаний определяются учебными программами, тематическими и учебными планами, которые разрабатываются в каждом учебном заведении в соответствии с требованиями Федерального государственного образовательного стандарта.

Система муниципального права как учебной дисциплины примерно совпадает с системой научных и правовых подходов к исследованию местного самоуправления, существующих в одноименных отрасли права и науке. Однако содержание учебного материала, предусмотренного для данной учебной дисциплины, объективно значительно уже объема знаний, составляющих науку муниципального права или одноименную отрасль права.

Система учебной дисциплины муниципального права имеет следующие составные части.

1. Общие положения муниципального права России.

В рамках данной темы рассматриваются: понятие и особенности муниципального права как комплексной отрасли права; понятие, особенности и виды муниципально-правовых норм и отношений; понятие, система и иерархия источников данной отрасли права.

2. Муниципальное право — наука и учебная дисциплина.

По данной теме предусмотрено уяснение понятия, предмета, методологии и источников науки муниципального права, а также понятия, структуры, особенностей учебного курса «Муниципальное право» и предъявляемых к нему требований.

3. Историко-теоретические основы местного самоуправления.

В этой части учебного курса рассматриваются следующие вопросы: понятие основ местного самоуправления; общие принципы местного самоуправления; местное самоуправление как одна из основ конституционного строя Российской Федерации, самостоятельный элемент системы народовластия; история становления и развития местного самоуправления в России и Москве; теории и системы местного самоуправления в зарубежных странах.

4. Финансово-экономические основы местного самоуправления.

Данная тема охватывает проблемы, связанные с определением понятия, состава и управления муниципальной собственностью, понятия и состава местных бюджетов, а также правового регулирования бюджетного процесса в муниципальном образовании.

5. Территориальные основы местного самоуправления.

Эта часть учебного курса посвящена правовому регулированию вопросов землепользования, определения территориальной организации местного самоуправления, изменения границ муниципального образования, преобразования муниципальных образований.

6. Правовые основы местного самоуправления.

Данная тема объективно предусматривает рассмотрение тех источников, в которых содержатся нормы муниципального права: международно-правовые акты, Конституция РФ, федеральное законодательство, нормативные акты субъектов РФ (на примере г. Москвы), муниципальные правовые акты.

7. Гарантии и защита прав местного самоуправления.

В рамках этой темы предусмотрено уяснение понятия и системы общих и специальных гарантий самостоятельности местного самоуправления, а также содержания организационных и правовых форм такого рода гарантий.

8. Формы непосредственной демократии при осуществлении местного самоуправления.

Речь идет о понятии, принципах, правовой регламентации: местного референдума, муниципальных выборов, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, сходов граждан, иных такого рода форм, проводимых для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти.

9. Органы местного самоуправления.

Рассматриваются понятие, особенности правового положения и принципы организации и деятельности указанных органов, основы правового положения представительных органов местного самоуправления, депутатов, избираемых в эти органы, главы муниципального образования, местной администрации, контрольного органа муниципального образования, а также правовые основы муниципальной службы.

10. Территориальное общественное самоуправление.

Эта тема предполагает рассмотрение понятия, правовой природы и системы территориального общественного самоуправления.

11. Предметы ведения и полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В рамках этого раздела учебного курса предусмотрено рассмотрение вопросов местного значения муниципальных образований различного уровня, понятия, классификации, принципов правового регулирования, полномочий органов местного самоуправления по решению этих вопросов, полномочий федеральных и региональных органов государственной власти в области местного самоуправления, порядка наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

12. Содержание полномочий органов местного самоуправления.

Эта тема предполагает рассмотрение содержания полномочий органов местного самоуправления по управлению муниципальной собственностью, во взаимоотношениях с предприятиями, учреждениями и организациями, находящимися на территории муниципального образования, в сферах земельных отношений, недропользования и охраны окружающей среды, жилищно-коммунального хозяйства и предпринимательства.

Кроме того, в рамках этой темы предусматривается уяснение содержания полномочий органов местного самоуправления в области здравоохранения, физической культуры, спорта, образования, культуры и социальной защиты населения.

Рассматриваются также вопросы правового положения милиции общественной безопасности, правовой регламентации полномочий органов местного самоуправления по обеспечению общественной безопасности и предупреждению возникновения стихийных бедствий, экологических катастроф, пожаров, массовых нарушений общественного порядка.

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

Эта тема охватывает понятие, основания и виды ответственности в муниципальном праве, основания и порядок наступления муниципально-правовой ответственности депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления перед населением, органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством, а также правовые проблемы осуществления контроля и надзора за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления.

Задачи муниципального права как учебной дисциплины состоят в оказании помощи будущим юристам при изучении основ местного самоуправления, организационно-правовых форм и гарантий его осуществления, полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, отдельных государственных полномочий, которыми могут наделяться органы местного самоуправления, а также оснований и порядка наступления муниципально-правовой ответственности.

Особое внимание в изучении муниципального права на юридических факультетах уделяется организации взаимоотношений органов местного самоуправления с органами государственной власти и правоохранительными органами.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте понятие науки муниципального права.
2. Какова методология науки муниципального права?
3. Назовите основные источники науки муниципального права.
4. Каковы основные задачи науки муниципального права?
5. Назовите основные этапы развития науки муниципального права в России.
6. Каковы современные тенденции развития муниципального права в Российской Федерации?
7. Как соотносятся общенаучные и частнонаучные методы познания в науке муниципального права?
8. Какова структура учебного курса «Муниципальное право России»?
9. Как муниципальное право взаимодействует с другими учебными дисциплинами, предметом которых являются муниципально-правовые отношения?

Часть II
ОСНОВЫ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ
И ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ГАРАНТИИ
ЕГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ



Глава 3

ИСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

3.1. Понятие основ местного самоуправления

Понятие «основы местного самоуправления» является новым в отечественном государственном управлении. Впервые оно было закреплено в Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с необходимостью установления основополагающих начал деятельности населения по осуществлению местного самоуправления.

Кроме того, основы местного самоуправления призваны подчеркнуть особенности и специфику правового регулирования общественных отношений на уровне местного самоуправления.

В современной отечественной юридической науке существуют различные точки зрения по поводу понятия и содержания основ местного самоуправления. Одним из первых такого рода понятие было сформулировано В. В. Пылиным, по мнению которого под основами местного самоуправления следует понимать «совокупность установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами норм, регулирующих наиболее существенные, коренные общественные отношения, возникающие в процессе организации и осуществления местного самоуправления на всей территории Российской Федерации». При этом он выделяет основы народовластия, гуманистические, социальные, территориальные, организационные, политические, финансово-экономические группы основ местного самоуправления. По его мнению, основы народовластия представляют собой совокупность норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе осуществления власти населением муниципальных образований непосредственно, а также через органы местного самоуправления¹.

Основы местного самоуправления О. Е. Кутафин и В. И. Фадеев рассматривали в качестве определенных предпосылок и условий, лишь при наличии которых возможно реальное и эффективное местное самоуправление. При этом они выделяли правовые, территориальные, организационные, финансово-экономические основы местного самоуправления. Каждую из основ они характеризовали как институт муниципального права и сово-

¹ Пылин В. В. Основы и принципы местного самоуправления // Журнал российского права. 1999. № 7/8. С. 28.

купность муниципально-правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения в соответствующей сфере местного самоуправления¹.

Несмотря на многочисленные точки зрения относительно понятия и содержания основ местного самоуправления, всех ученых объединяет то, что основы местного самоуправления призваны: во-первых, гарантировать со стороны государства самостоятельность его осуществления населением муниципального образования; во-вторых, создать условия, возможности для эффективного решения задач местного значения.

Во многом понятие «основы местного самоуправления» является производным от используемого в гл. 1 Конституции РФ понятия «основы конституционного строя». Это объясняется следующими факторами: во-первых, тем, что согласно Конституции РФ (ст. 12) местное самоуправление является одной из основ конституционного строя Российской Федерации; во-вторых, местное самоуправление представляет собой одну из форм осуществления народом Российской Федерации народовластия (ст. 3); в-третьих, местное самоуправление — это система местной (муниципальной) власти, обеспечивающей самостоятельное решение населением вопросов местного значения (ст. 130).

Конституционный строй (англ. *constitutional system*) — в конституционном праве форма организации государства, основанная на системе базовых политических, экономических и социальных отношений, закрепленных в конституции². Исходя из этого, Конституция и законодательство РФ позволяют выделить политические, экономические и социальные основы местного самоуправления. Думается, что такие основы можно назвать *общими*, поскольку для них характерны следующие признаки:

а) они призваны создать на общегосударственном уровне определенные условия, гарантии для развития местного самоуправления;

б) служат предпосылками стимулирования развития местного самоуправления;

в) обеспечивают определенную устойчивость и стабильность в деятельности органов местного самоуправления;

г) создают реальные возможности для наиболее полной реализации норм, устанавливающих компетенцию органов местного самоуправления.

В соответствии с общими основами местного самоуправления в Законе об общих принципах организации местного самоуправления закрепляются следующие специальные основы и государственные гарантии местного самоуправления:

— правовые основы местного самоуправления (ст. 4 и гл. 7);

— территориальные основы местного самоуправления (гл. 2 и 11);

— финансово-экономические основы местного самоуправления (гл. 8);

— организационные и правовые гарантии осуществления местного самоуправления (ст. 1, 3, 8 и 9, гл. 9, ст. 78, гл. 12).

¹ См.: *Кутафин О. Е., Фадеев В. И.* Муниципальное право Российской Федерации. М.: Проспект, 2011. С. 175.

² См.: *Юридическая энциклопедия / М. Ю. Тихомиров, Л. В. Тихомирова ; под общ. ред. М. Ю. Тихомирова.* М.: Изд. Тихомирова, 2012. С. 429.

В ст. 1 Конституции РФ закреплено важнейшее положение о том, что Россия есть правовое государство. Для правового государства характерными признаками являются: во-первых, верховенство права и закона во всех сферах общественной и государственной жизни, строгое исполнение требований закона всеми органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами; во-вторых, реальность прав и свобод личности, обеспечение ее свободного развития, взаимная ответственность государства и личности¹.

В соответствии с принципами правового государства самостоятельная деятельность населения по эффективному решению вопросов местного самоуправления возможна только при детальной правовой регламентации общественных отношений, возникающих в процессе осуществления местного самоуправления.

Правовая основа местного самоуправления занимает важное место среди основ организации муниципальной власти как в России в целом, так и в субъектах РФ в частности. Это связано с тем, что право в современном обществе выступает важнейшим регулятором различных социальных отношений, в том числе возникающим в области организации местного самоуправления. Территориальные, организационные, финансовые и экономические условия осуществления местного самоуправления находят отражение в праве, конституируются в соответствующих муниципально-правовых институтах и реализуются посредством правовых механизмов.

Общие и специальные основы местного самоуправления находят свое отражение в международных, федеральных, региональных и муниципальных правовых источниках, определенных в ст. 4 Закона об общих принципах организации местного самоуправления.

При этом, поскольку местное самоуправление является самостоятельной формой народовластия, в Конституции РФ и федеральных законах закрепляются только наиболее принципиальные, важные, общие для всех субъектов Федерации, муниципальных образований правовые положения (основы) его организации. В соответствии с ними принимаются законы или уставы субъектов РФ, уставы муниципальных образований, содержащие правовые нормы, детализирующие и конкретизирующие положения Конституции РФ и федеральных законов.

Правовые нормы, через которые основы местного самоуправления получают непосредственное закрепление, имеют следующие черты:

- а) основополагающий, фундаментальный, обобщающий характер;
- б) нормативность и верховенство по отношению к законам, обладающим меньшей юридической силой и муниципальным правовым актам;
- в) определенность и категоричность;
- г) постоянство действия;

¹ По мнению В. С. Нерсесянца, в государстве, стремящемся стать правовым, наряду с интересами личности и интересами государства признаются и гарантируются еще и местные (муниципальные) интересы — интересы, связанные с решением вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности городского и сельского населения. При этом муниципальные интересы рассматриваются не как подчиненные государственным, а как равноправные. См.: *Нерсесянц В. С. Философия права*. М., 1997. С. 92—107.

- д) общепризнанность;
- е) сжатость, концентрированность положений;
- ж) устойчивость.

Таким образом, **основы местного самоуправления** можно определить как совокупность правовых норм, содержащихся в международных, федеральных, региональных и муниципальных правовых актах и закрепляющих в соответствии с политическими, экономическими и социальными основами конституционного строя Российской Федерации наиболее принципиальные, важные и общие для всех субъектов РФ, муниципальных образований территориальные, правовые, организационные и финансово-экономические начала деятельности населения по решению вопросов местного значения.

3.2. Местное самоуправление в системе основ конституционного строя Российской Федерации

В преамбуле Европейской хартии местного самоуправления содержится положение о том, что местное самоуправление является одной из главных основ любого демократического строя. Местное самоуправление позволяет непосредственным образом реализовать именно на местном уровне право граждан участвовать в управлении государственными делами. Защита и укрепление местного самоуправления способствуют построению государства, основанного на принципах демократии и децентрализации власти. Принцип местного самоуправления должен быть признан во внутреннем законодательстве и, по возможности, в конституции государства (ст. 2 Европейской хартии).

Конституция РФ признает и гарантирует местное самоуправление, раскрывая и закрепляя его сущностные проявления, основные задачи и функции в ст. 3, 12, 15, 18, 24, 32, 33, 46, 68, 72, 97, 130—133. Глава 1 Конституции РФ «Основы конституционного строя» относит местное самоуправление к числу одной из основ конституционного строя Российской Федерации, выражающего гуманную сущность устоев российского государства, принадлежность России к сообществу демократических правовых государств.

Таким образом, сущность местного самоуправления обуславливается его конституционно-правовым положением. Во-первых, местное самоуправление включено в систему основ конституционного строя; во-вторых, оно содержит в себе важнейшие элементы гражданского общества; в-третьих, представляет собой форму народовластия, неотъемлемую органическую часть политической системы общества; в-четвертых, право граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления можно считать институтом правового положения личности; в-пятых, местное самоуправление выступает важнейшим элементом концепции децентрализации управления государственными и общественными делами. Этим обусловлены богатство нормативно-правового содержания и сложный, многоструктурный характер институтов местного самоуправления в их конституционном и текущем законодательном оформлении¹.

¹ См.: Муниципальное право Российской Федерации / под ред. Н. С. Бондаря. М., 2002. С. 145.

Конституционный статус местного самоуправления отражен и в Законе об общих принципах организации местного самоуправления. В ст. 1 этого закона отмечается, что местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории РФ.

Местное самоуправление самостоятельно функционирует и развивается на основе общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации, конституционных установлений, положений федерального законодательства, законов субъектов РФ, принимаемых в определенных федеральным законом случаях и порядке, уставов муниципальных образований и других муниципальных правовых актов.

Самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий (ст. 12 Конституции РФ) гарантируется Конституцией и дополняется принципом организационной обособленности местного самоуправления, выражающейся в том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Самостоятельность местного самоуправления предполагает выделение и законодательное закрепление круга вопросов местного значения, отнесенных к ведению местного самоуправления, решение которых осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления. Непосредственно в Конституции РФ конкретный перечень таких вопросов не устанавливается, но отмечается (ст. 130), что местное самоуправление призвано обеспечить самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, решают иные вопросы местного значения.

Подробный перечень вопросов местного значения, под которыми понимаются вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, а также полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ в области местного самоуправления определяются Законом об общих принципах организации местного самоуправления.

В субъектах РФ — городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе местное самоуправление осуществляется органами местного самоуправления на внутригородских территориях. Перечень вопросов местного значения, источники доходов местных бюджетов внутригородских муниципальных образований определяются законами этих субъектов Федерации исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства.

Местное самоуправление осуществляется гражданами непосредственно, путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления и (или) через выборные и другие органы, исходя из интересов населения и с учетом исторических и иных местных традиций. Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ

обеспечивают государственные гарантии прав населения на местное самоуправление. Отказаться от своего права на осуществление местного самоуправления население не может, поскольку в соответствии с правовой позицией, изложенной в Постановлении Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П¹, это право возникает на основании Конституции РФ и закона, «а не на основании волеизъявления населения муниципального образования».

Современное российское законодательство разрешает участвовать в осуществлении местного самоуправления не только гражданам Российской Федерации. Иностранцы граждане, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования, также участвуют в осуществлении местного самоуправления и обладают правами в объеме, предусмотренном международными договорами Российской Федерации и федеральными законами.

В 2009 г. был принят Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления, определяющий, что все государства-участники обязуются законодательно обеспечить возможность участия каждому гражданину любой другой страны-участника, проживающему на территории соответствующего муниципального образования, в делах местного сообщества, а именно оказывать влияние на осуществление органами местного самоуправления своих полномочий. Иными словами, рекомендуется признать в качестве принципа осуществления местного самоуправления права участия граждан государств — участников Европейской хартии местного самоуправления, присоединившихся к данному Протоколу, проживающих на территории муниципального образования, в местном самоуправлении, т.е. включения их в состав коллективного субъекта местного самоуправления — населения муниципального образования.

Право иностранных граждан на осуществление местного самоуправления закреплено в ч. 1 ст. 3 Закона об общих принципах организации местного самоуправления. Гарантии реализации данного права устанавливаются также Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Отмечено, что на основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном законом, иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах, а также участвовать в местном референдуме на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации.

Права граждан на осуществление местного самоуправления, установленные Конституцией РФ и Законом об общих принципах организации местного самоуправления, могут быть ограничены федеральным законом

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года “О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области”».

только в той мере, в какой это необходимо для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

3.3. Местное самоуправление в системе народовластия

Местное самоуправление играет важную роль в системе определенных форм реализации принадлежащей народу власти, единственным источником которой народ и является¹. В соответствии со ст. 3 Конституции РФ народ осуществляет свою власть *непосредственно*, а также *через органы государственной власти и органы местного самоуправления*. Самостоятельный характер реализации власти народа органами местного самоуправления обусловлен также и положениями ст. 12 Конституции РФ о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Концептуальные положения гл. 1 Конституции РФ о народовластии и роли в нем местного самоуправления нашли свое отражение в Законе об общих принципах организации местного самоуправления.

В российском государствоведении понятия «власть народа», «государственная власть» нередко ассоциируются с понятием публичной власти². Публичность (от лат. *publicus* — общественный, гласный, открытый) несет в себе ёмкое содержание. Если раньше к публичному праву относили преимущественно вопросы государственной власти, отношения граждан и государственной администрации, то сейчас публичное право охватывает и другие сферы, в том числе местное самоуправление. Нередко местное самоуправление характеризуется как «муниципальная публичная власть»³. Муниципальная власть и власть государственная — формы публичной власти, власти народа⁴.

Для понимания публично-властной природы местного самоуправления важной представляется позиция Конституционного Суда РФ. Она была сформулирована в ряде постановлений, в частности в постановлении от 24 января 1997 г. № 1-П⁵, где говорилось, что организация *публичной власти* на местах может осуществляться как органами государственной власти местного уровня, так и муниципальными органами, не входящими

¹ См.: *Бякина Т. М.* Реализация конституционного принципа народовластия в системе местного самоуправления Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 60–63.

² См.: *Югов А. А.* Право публичной власти как исключительное право народа на власть // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 28–33; *Юридическая энциклопедия / отв. ред. Б. Н. Топорнин.* М. : Юрист, 2001. С. 918.

³ *Еремян В. В.* Местное управление и самоуправление в Латинской Америке. М., 2001. С. 401.

⁴ См.: *Муниципальное право : учебник для бакалавров / отв. ред. В. И. Фадеев.* М. : Проспект, 2013. С. 14–15.

⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. “О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике”».

в систему органов государственной власти субъекта Федерации. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П¹ отмечалось, что понятие «органы власти» само по себе не свидетельствует об их государственной природе. Публичная власть может быть и муниципальной.

Можно выделить следующие *характерные черты муниципальной власти*:

— местное самоуправление выступает в роли самостоятельного института публичной власти, закрепленного в Конституции РФ и законодательстве;

— муниципальная власть имеет свой механизм осуществления функций местного самоуправления (население, органы и должностные лица местного самоуправления);

— муниципальная власть реализуется повседневно и непрерывно;

— муниципальная власть действует только в пределах муниципального образования, а властные предписания обязательны для исполнения всеми гражданами, предприятиями, организациями, учреждениями, органами и должностными лицами, находящимися на этой территории;

— муниципальная власть основывается на муниципальной собственности, местном бюджете, праве установления местных налогов и сборов на территории муниципального образования, которые придают ей самостоятельность и компетенционную обособленность;

— муниципальная власть осуществляется в рамках закона².

Развернувшаяся в юридической литературе научная дискуссия по вопросам сущности и проявлений публичной власти, взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления позволяет обобщенно выделить ряд позиций ученых о природе местного самоуправления и соотношении муниципальной (местной) власти с государственной властью.

1. Обосновывается концепция *негосударственной природы местного самоуправления*. По мнению сторонников этой позиции, местное самоуправление не составляет и по своей природе не может составлять компонент государственной организации, а является институтом гражданского общества. Государственность заканчивается там, где начинается местное самоуправление³. Негосударственный характер власти органов местного самоуправления объясняется тем, что в их системе отсутствуют строгая иерархия и соподчиненность; они действуют не от имени государства; вопросы местного значения решают с учетом особенностей развития своей

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми»».

² См.: *Постовой Н. В., Таболин В. В., Черногор Н. Н.* Муниципальное право России : учебник для вузов / под ред. Н. В. Постового. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юриспруденция, 2011. С. 19–20.

³ См., например: *Топорнин Б. Н.* Разделение властей и государственная организация // Разделение властей и парламентаризм. М., 1992. С. 14.

территории; их материально-финансовую базу составляет муниципальная собственность и местный бюджет; они обладают более тесной связью с населением, чем государственные органы; у органов местного самоуправления слабо развиты политические функции.

2. Власть местного самоуправления признается *аналогичной государственной власти или государственной властью особого рода*. Г. В. Барабашев характеризовал концепцию негосударственной природы местного самоуправления как миф, который создан на основе устаревших западных теорий местного самоуправления. По его мнению, местное самоуправление — это власть местного населения в делах местного значения, осуществляемая гражданами непосредственно и через выборные органы в рамках закона, но без вмешательства центральной власти¹.

3. Местное самоуправление — *публичная власть, существующая наряду с государственной властью*². *Сторонники этой точки зрения считают, что реализация власти народа через органы местного самоуправления представляет собой самостоятельное направление, отдельное от реализации власти народа через органы государственной власти. Оба эти направления объединяет единый источник — власть народа. В. Е. Чиркин характеризует власть местного самоуправления как «ограниченную законодательством государства (федеративного или унитарного), а также законами субъектов федерации в федеративном государстве публичную, неполитическую, негосударственную власть»*³.

4. Местное самоуправление олицетворяет собой *пограничное явление между государством и обществом, соединяющее их между собой*; в нем есть *сочетание общественных форм (в организации) и властных полномочий (в юридической силе принимаемых решений)*⁴. Местное самоуправление многогранно: оно относится к ряду управленческих явлений, призванных целенаправленно, организовывать и регулировать общественную жизнедеятельность на территории муниципального образования; выступает *средством* реализации инициативы и практического осуществления самостоятельности, воплощения творческой энергии и ответственности населения по месту жительства; это *форма* реализации прав и свобод человека и гражданина.

Положение ст. 12 Конституции РФ о невхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти не означает, что они совершенно независимы друг от друга. Возможность наделения законом органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (ст. 132 Конституции РФ), право органов местного самоуправления участвовать в осуществлении иных государственных полномочий (ст. 20 Закона об общих принципах организации местного самоуп-

¹ См.: Барабашев Г. В. Местное самоуправление — трудное дитя России // Сегодня. 1992. № 1.

² См.: Чиркин В. Е. Публичная власть. М.: Юрист, 2005. С. 46–54.

³ Чиркин В. Е. О публичной власти (постановка проблемы) // Государство и право. 2003. № 10. С. 13.

⁴ См.: Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. М., 1997. С. 133.

правления), а также право органов государственной власти в соответствии с законом осуществлять отдельные полномочия органов местного самоуправления (ст. 75 указанного закона) являются свидетельством того, что, реализуя власть народа, органы государственной власти и органы местного самоуправления не только не обособляются, но и тесно взаимодействуют друг с другом¹.

Муниципальная власть имеет ряд признаков, присущих государственной власти. К ним можно отнести: четко выраженный институциональный характер; наличие обособленного аппарата, осуществляющего эту власть; наличие самостоятельного вида служебной деятельности (муниципальной службы); непрерывность осуществления власти во времени; ее универсальность, всеобщность; конституционно-правовая урегулированность муниципальной власти; осуществление власти на определенной территории; возможность использования предусмотренных законом средств государственного принуждения; установление и взимание соответствующих налогов и сборов; самостоятельное формирование и исполнение бюджета².

Власть местного самоуправления самостоятельна как форма публичной власти, но не самодостаточна и нуждается в существенной поддержке со стороны государственной власти. Органы государственной власти обеспечивают защиту прав местного самоуправления. При этом государственные органы, должностные лица, предприятия, учреждения и организации, граждане и их общественные объединения обязаны соблюдать права местного самоуправления.

Важнейшей чертой местного самоуправления, отражающей его специфику как формы осуществления власти народа, является *институт ответственности*. Закон об общих принципах организации местного самоуправления (ст. 70) предусматривает ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления *перед населением муниципального образования, перед государством, перед физическими и юридическими лицами*. Основания, порядок и условия ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления на основе закона определяются уставами муниципальных образований.

Таким образом, **власть местного самоуправления (муниципальная власть)** — это основанная на положениях Конституции РФ, федерального законодательства, законов субъектов РФ, уставов муниципальных образований самостоятельная форма реализации власти народа, осуществляемая на территориях муниципальных образований и выражающаяся в волевом воздействии населения, органов и должностных лиц местного самоуправления на участников муниципальных правоотношений, направленном на решение в интересах населения вопросов местного значения, а также и отдельных государственных полномочий, переданных законом органам

¹ См. подробнее: *Авакьян С. А.* Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 10. С. 5–11.

² См.: *Овчинников И. И.* Взаимоотношения органов государственной власти и органов местного самоуправления: теоретико-правовые аспекты // Исполнительная власть: проблемы организации и деятельности. М. : ТЕИС, 2006. С. 59–82.

местного самоуправления, посредством принятия в установленном порядке обязательных для исполнения муниципальных правовых актов, с возможностью применения для их реализации необходимых мер государственного принуждения.

3.4. История становления и развития местного самоуправления в России и г. Москве

Принцип самоуправления — один из наиболее древних и универсальных среди тех, что применяются в управлении. Он отвечал потребностям человеческого общества начиная с самых ранних стадий его развития и до определенного времени являлся единственным средством социальной организации. По мере развития общества роль самоуправления и способы его институционального оформления начинали существенно меняться, попадая во все большую зависимость от форм и методов управления¹.

Местное самоуправление не является исконно русским институтом. На более ранней стадии развития человечества оно появилось в Греции, Риме, Сербии. Впервые правовое оформление оно получило в Риме на основе закона 45 г. до н.э. *Lex Julia municipalis*, когда возникло однообразное местное управление, общим принципом которого был принцип самоуправления².

Несомненно, что опыт самоуправления Рима и Греции был использован во многих странах, в том числе и на Руси³.

Самоуправление существовало у древних славян еще при родовом устройстве. Местное же самоуправление зарождается у них с появлением общин, которые являлись самоуправляющимися единицами и стали образовываться со времен разложения родового строя и переселения славян с побережья Дуная на русские земли⁴.

По мере становления и развития местного самоуправления в России всегда весьма остро стояли проблемы его совершенствования посредством детальной правовой регламентации прежде всего различных муниципально-правовых институтов, призванных в максимальной степени обеспечить выражение интересов населения, способствовать развитию политической системы общества в соответствии с основополагающими принципами народовластия.

Обращение к истории становления и развития местного самоуправления в России вообще и Москве в частности объясняется не требующими особых доказательств положениями о том, что: во-первых, местное самоуправление в России берет свое начало в глубокой древности, имеет весьма сильные теоретико-правовые корни; во-вторых, большинство современных

¹ См.: *Велихов Л. А.* Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. М.-Л., 1928. С. 245.

² См.: *Постовой Н. В.* Местное самоуправление: история, теория, практика. М., 1995. С. 8.

³ См. об этом: *Соловьев С. М.* Чтения и рассказы по истории России. М., 1989. С. 26, 162.

⁴ См. подробнее: *Беляев И. Д.* Лекции по истории русского законодательства. М., 1888. С. 7–8; *Иванов В. Д.* Откуда есть пошла Русская земля. Книга первая. М., 1986. С. 14.

проблем, связанных с правовой регламентацией и практикой осуществления местного самоуправления имеют свои аналоги в прошлом; в-третьих, преемственность отдельных моментов российской истории объясняется, к сожалению, повторяющейся на различных этапах развития России весьма опасной тенденцией — противостояния реформ и контрреформ в области местного самоуправления, следствием чего является незавершенность отдельных циклов исторического процесса и его «круговое» движение.

Развитие местного самоуправления в Москве всегда осуществлялось с учетом отечественного опыта организации местной власти и зарубежной муниципальной практики, но традиционно имело ряд особенностей, вызванных своеобразием развития самого крупного по численности населения, производственной, интеллектуальной, научной, оборонной и других инфраструктур города страны (в настоящее время — огромного мегаполиса), а также выполнением Москвой на определенных исторических этапах развития государства функций столицы.

Общероссийские тенденции развития взаимоотношений государства и местного самоуправления — от осуществления в разной мере опеки, надзора, контроля до постепенного предоставления автономии в пределах переданной компетенции и в соответствии с принципами правового государства — оказали и оказывают самое непосредственное влияние на принципы формирования, организацию и деятельность местных органов власти в г. Москве.

В отечественной истории можно выделить следующие наиболее значимые **периоды развития законодательства о местном самоуправлении**:

- 1) становление и развитие Древнерусского государства;
- 2) формирование Московского государства;
- 3) абсолютизм;
- 4) проведение либерально-демократических реформ местного самоуправления второй половины XIX — начала XX в.;
- 5) советский период развития местных органов власти.

1. Становление и развитие Древнерусского государства. В основе процесса становления и развития Древнерусского государства лежала община, которая появилась еще до возникновения такого государства и формирования на его территории городов-государств и определяла суть общерусского территориального устройства и быта. По утверждению известного историка С. М. Соловьева, «с развитием Древнерусского государства проявился не родовой, а именно общинный быт»¹. Подтверждением этому явилась распространенная практика обсуждать общественно значимые вопросы в рамках вечевого собрания — традиционного института местного самоуправления, древнерусского органа непосредственной демократии и народовластия.

Если до нашествия монголо-татар местное самоуправление было тесно связано с центральной властью посредством вертикальной соподчиненности вече и народного представительства, то после него такая связь была утрачена. Это объясняется тем, что до 1237 г. местное общинное самоуп-

¹ Соловьев С. М. История России с древнейших времен. 5-е изд. Т. I. М., 1980. С. 51, 52.

правление строилось по инициативе самих людей снизу. Производственные общины, образованные по экономическим интересам, объединялись добровольно в союзы общин.

Несомненно, что местное самоуправление представляло собой мощную народную опору государства. Сам народ создал и поддерживал это государство. После монголо-татарского ига самоуправление все больше и больше стало формироваться сверху. Государство предпринимало попытки навязать свою волю народу. Однако в полном объеме решить эту задачу так и не удалось.

2. Период формирования Московского государства (вторая половина XV — XVI вв.). Указанный период прежде всего характеризуется устойчивым процессом формирования официальной и стройной структуры земского управления.

В это время появились термины «земство», «земский», которые наука муниципального права традиционно использует применительно к организации местного самоуправления в дореволюционной России.

Однако эти термины имеют два разных значения: во-первых, местное самоуправление; во-вторых, земская (от земли русской, общероссийская, общенародная) форма государственного управления. Так, при созыве Земских соборов (середина XVI — середина XVII в.) понималось, что этот сословно-представительный орган власти носит общегосударственный характер. Более или менее выраженную централизованную политику осуществлял Земский собор, который был создан впервые в 1549 г.

Первым дворянским органом местного самоуправления Русского централизованного государства можно по праву считать институт городских приказчиков, который появился в период правления Ивана III (вступившего на престол в 1462 г.), после подписания им в 1488 г. Белозерской уставной грамоты, которая подвела итог процессу присоединения Белозерского княжества к Русскому государству.

Однако первые выборные органы местного самоуправления появились в России только в XVI в., когда произошла замена кормления, т.е. системы местного управления, осуществлявшегося через представителей государства на местах (наместников и волостелей), специальными органами местного самоуправления (губными и земскими учреждениями).

В результате земской реформы Ивана IV городские приказчики, а также другие должностные лица местного самоуправления: земские и губные старосты, сотские, десятские, целовальники, дворские избирались населением, а их полномочия значительно расширялись. Так, городской приказчик избирался всеми жителями данной области и обязан был защищать права народа. В частности, он осуществлял контроль за сохранностью общественного имущества, правильностью привлечения жителей к общественным работам, осуществлением торговли в строго отведенных для этого местах. Наместничьи люди не могли без уведомления городского приказчика никого взять под стражу или заковать в цепи ни до суда, ни после него. В случае нарушения этого правила виновного освобождали из-под стражи и платили ему за бесчестье в зависимости от звания.

Городовой приказчик имел свою земскую избу, где он вместе с сотскими, десятскими, старостами и целовальниками решал вопросы по управлению городом. Таким образом, городовые приказчики являлись должностными лицами местного самоуправления и защищали его интересы практически во всех сферах общественной жизни.

Непосредственная форма осуществления местного самоуправления (вече) в этот период фактически ликвидируется. Все основные вопросы местного значения решают выборные исполнительные органы.

Центральным органом, координирующим вопросы организации местного самоуправления, являлся Земский двор, или Земский приказ.

Территориальную основу местного самоуправления составляли уезды, малые города, волости, станы, пятины, присуды, губы, погосты, пригороды, слободы. В сельской местности самоуправление действовало на началах общинного владения землей. Все, что находилось на земле, принадлежащей общине, являлось ее собственностью. Основной формой осуществления местного самоуправления в этот период являлись собрания и сходы населения¹.

К компетенции органов местного самоуправления были отнесены вопросы постройки и ремонта общественных зданий, содержания в чистоте улиц, организации ночных караулов и сбора городских податей.

В основе развивавшегося тогда процесса формирования общественных, самоуправленческих структур лежали экономические интересы. Так «меньшие» посадские люди в Москве и под Москвой составляли «сотни», «слободы», которые занимались ремеслом, торговлей, строительством, ремонтом мостовых и т.д. В большинстве своем «посадские» и «волостные» общества издавна имели свои выборные органы, старост и сотских, выступавших в качестве исполнительных органов, а также городских приказчиков².

Городские общины выступали в качестве юридического лица, имели свою собственность, пользовались и распоряжались ею. Собственность составляла основу общинного самоуправления. Из этого следует, что корпоративная связь, построенная по экономическим интересам, способствовала образованию крепких союзов из самостоятельных общин и придавала им устойчивость и известную самостоятельность, основой которой была собственность, создаваемая в процессе производства и торговли³.

При **Федоре Иоанновиче и Борисе Годунове** местное самоуправление действовало в 32 городах. В связи с малоэффективной деятельностью наместников, волостелей и праветчиков их полномочия передавались избранным народом старостам.

Особо следует отметить соединение при царе Федоре Иоанновиче государства и земщины, которая сыграла огромную роль в освобождении

¹ В Новгороде и Пскове действовала древняя и традиционная для этих мест вечевая форма самоуправления. Эта форма осуществления местного самоуправления просуществовала до присоединения Новгорода и Пскова к Московскому государству.

² См. подробнее: *Беляев И. Д.* Лекции по истории русского законодательства. М., 1879. С. 572.

³ См.: *Пушкарев С. Г.* Обзор русской истории. М.: Наука, 1991. С. 214.

престола от самозванцев в период Великой смуты. Все это так выдвинуло общество и поставило его в такое положение, что все важные государственные дела и особенно те, в которых говорилось о денежных и других сборах, решались не иначе, как по соборному приговору выборных людей от всей Русской земли, как служилых, так и не служилых.

Так, начиная с 1613 г. и во все продолжение царствования **Михаила Федоровича**, все важные государственные дела решались по указу государеву и по соборному приговору, так что власть государя стояла рядом с властью общества, с властью всей Русской земли, людей как служилых, так и не служилых.

История свидетельствуют о том, что государство преуспевает только тогда, когда опирается на собственный народ, на его волеизъявление, на развитые институты местного самоуправления. Отделение самоуправления от государства ведет только к негативным явлениям.

3. Абсолютизм. В этот период с приходом к власти **Петра I** развитие местного самоуправления получает новый импульс. Петр I прежде всего обратил внимание на то, что администрация чрезмерно придавила общество, что все беспорядки и злоупотребления были следствием слабости общества, неразвитости институтов непосредственной демократии и законных путей у общественных структур заявлять и отстаивать свои нужды.

В связи с этим Петр I в октябре 1689 г. издал указ, которым за каждым городом было закреплено право самостоятельно распоряжаться городской землей без разрешения на то воевод и приказных людей, заручившись согласием своего общества через выборных старост и сотских.

30 января 1699 г. он издал Указ об учреждении Бурмистерской палаты, которым передал управление городскими общинами самим общинам, мимо воевод и приказов. Бурмистерская палата являлась выборным органом и одновременно была органом местного общинного управления Москвы, в то же время выполняя функции центрального учреждения для управления городами государства.

Был издан указ, в соответствии с которым в городах учреждались земские избы, призванные разрешать споры между посадскими, торговыми людьми и промышленниками, а также взимать казенные сборы и налагать земские повинности. Председательствовали в земских избах земские бургомистры. Их власть распространялась на все недворянское, но свободное население. Указом от 18 декабря 1708 г. «для всенародной пользы» Петром I было учреждено восемь губерний, в том числе Московская, в состав которой входили 39 городов.

В 1720 г. Петр I своим указом учреждает Главный магистрат, которому было поручено ведать делами городского самоуправления. Согласно регламенту, или уставу, Главного магистрата, изданному в 1721 г., две гильдии «регулярных граждан» (высший и средний слои городского населения) должны были избирать магистрат, состоящий из президента, двух бургомистров и четырех ратманов¹.

¹ Эти лица выбирались только из «граждан первостатейных, добрых, зажиточных и умных».

Выборные магистраты находились в независимом положении по отношению к губернаторам, стоявшим во главе губерний, и воеводам, возглавлявшим уезды. За каждым городом было закреплено право самостоятельно распоряжаться городской землей без разрешения на то воевод. Магистрат ведал городским управлением и хозяйством, а также казенными сборами и повинностями. Нижний слой городского населения, «обретающийся в наймах, в черных работах и тому подобном», выбирал своих старост и десятских, которые имели право «доносить» магистрату о своих нуждах и просить об их удовлетворении¹.

Впервые специальное законодательное закрепление деятельности местного самоуправления получила в конце XVIII века в ходе проведения муниципальной реформы *Екатерины II* (1775—1785). Законодательно эта реформа была регламентирована в таких актах, как Учреждение о губерниях (1775), Жалованная грамота дворянству (1785), Грамота на права и выгоды городам (1785).

По этой реформе создаются земские суды, земская полиция, учреждается должность земского исправника в уезде. Среди главных задач земской полиции была организация сбора как местных, так и государственных налогов.

Указанные выше Жалованная грамота дворянству и Грамота на права и выгоды городам (Городовое положение) закрепили производственный и территориальный принципы организации местного самоуправления в городах. Городское самоуправление представляло собой союз производственных единиц. Ранее это был союз общин. Теперь вместо общин появляются «управы и цехи». Они формируются при условии, что в их состав входит не менее пяти мастеров однородного вида ремесла².

Производственное самоуправление по горизонтали представляло собой как бы два разных по содержанию института. Один формировался на основе имущественного ценза (гильдейское самоуправление), другой — по профессиональному признаку.

Можно сказать, что гильдейское самоуправление осуществлялось наиболее состоятельными людьми, а цеховое и ремесленных управ — наименее состоятельной частью людей, мещанами.

В соответствии с Грамотой на права и выгоды городам представительными органами местного самоуправления являлись Общая городская дума и Шестигласная городская дума. Общая городская дума избиралась на собраниях городских обывателей, от цехов, гильдий и иностранных гостей, от именитых граждан и от посадских людей. Шестигласная городская дума избиралась на заседании Общей городской думы. Каждая из названных групп граждан имела один голос в городском обществе. Исполнительную власть представлял городской магистрат, выполнявший решения Городской думы. Городской глава, бургомистры и ратманы выбирались городским обществом через каждые три года.

¹ См.: *Пушкарёв С. Г.* Обзор русской истории. М.: Наука, 1991. С. 234.

² См.: Полное собрание законов Российской империи. СПб., 1875. Т. XLVII, С. 825.

Помимо магистратов, в городах существовали и другие городские учреждения — так называемые *земские советы* (мирские посадские сходы), которые создавались посадскими старостами. Последние наделялись исполнительной властью, председательствовали на сходах¹.

Территории Прибалтики, Средней Азии, Северного Кавказа, Закавказья, Войска Донского, Сибири не имели местного самоуправления, что объяснялось особенностями организации власти на территориях, граничащих с другими государствами. Например, согласно Указу императрицы 1785 г. в целях защиты интересов Российского государства от набегов кавказских племен образовывалось Кавказское наместничество — административная единица, состоящая из двух областей: Астраханской и Кавказской. Во главе наместничества стоял наместник, который в одном лице осуществлял военную и гражданскую власть. Одновременно он был командующим войсками Кавказской линии и губернатором двух областей. Основной властью в уездных городах этих двух областей была военная, поскольку большую часть населения составляли казаки, солдаты и офицеры.

4. Проведение либерально-демократических реформ местного самоуправления во второй половине XIX — начале XX в. Проведение **Александром II** либерально-демократических реформ местного самоуправления во второй половине XIX в. было обусловлено прежде всего крестьянской реформой 1861 г. Именно указанные земская и городская реформы сегодня привлекают особое внимание специалистов в области муниципального права, поскольку их не без основания считают первой попыткой создания в России гражданского общества, основанного на частной собственности.

Наиболее значимым правовым актом указанной реформы по праву считается принятое 1 января 1864 г. Положение о губернских и уездных земских учреждениях, в котором впервые в отечественной истории по инициативе большинства дворянских депутатов создавались *земские органы* (выборные земские собрания (губернские, уездные) и избираемые ими соответствующие земские управы), подчеркивался негосударственный характер деятельности населения по осуществлению местного самоуправления, закреплялись новые принципы управления на местах и основы разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной и муниципальной власти, а органы местного самоуправления наделялись обширными полномочиями в области управления местным хозяйством².

¹ На сходах обсуждались «мирские нужды», вопросы городского хозяйства, раскладывались отдельные гражданские сборы, подушные подати и т.п. Главной функцией посадских сборов были выборы членов магистратов и ратуш, а также других должностных лиц. Причем закон запрещал оказывать давление на сходы со стороны членов магистратов, воевод и губернаторов. Избранные лица утверждались Главным магистратом и считались на государственной службе, в соответствии с чем получали чины.

² Как известно, земские учреждения не были включены в систему государственных органов, а служба в них относилась к общественным обязанностям. Поскольку авторы Положения 1864 г. исходили из негосударственной природы земств, в нем нет указания на какие бы то ни было государственно-властные полномочия земских учреждений. Вместе с тем, поскольку в их задачу входило решение вопросов местного самоуправления, земства наделялись правом издавать обязательные для населения постановления, облагать его сборами.

В соответствии с указанным Положением в 1865 г. земские учреждения были введены в 19 губерниях, в 1866 г. — еще в девяти. В Вятской и Олонецкой губерниях земские учреждения стали функционировать с 1867 г., в Бессарабской — с 1869 г., в Вологодской и Пермской — с 1870 г., в Уфимской — с 1875 г.

Для организации работы земств и контроля над ними в их систему было введено *губернское по земским делам присутствие*. В его состав от губернии входили: губернатор, вице-губернатор, управляющий казенной палатой, прокурор окружного суда. Земство представляли в нем председатель губернской земской управы, он же предводитель дворянства губернии, и один гласный от губернии.

Однако не только сельское, но и городское самоуправление претерпело изменения. Так, в соответствии с Городовым положением, введенным в 1846 г. в Петербурге, а затем повсеместно на территории Российской империи, органами общественного самоуправления становились: городской голова, Общая городская дума (как распорядительный орган), Распорядительная городская дума (как исполнительный орган).

Важно отметить, что в Москве реформы местного самоуправления проводились в соответствии с Положением об общественном управлении города Москвы 1862 г. (введено в 1863 г. и действовало девять лет), Городовым положением 1870 г. (вступило в силу в 1872 г. и просуществовало 20 лет), Городовым положением 1892 г. (введено в 1893 г. и действовало 19 лет).

Положение об общественном управлении города Москвы, законодательно закрепленное и высочайше утвержденное 20 марта 1862 г., вводило всесословный принцип организации Городской думы и способствовало ее приспособлению к новым экономическим условиям. В соответствии с этим положением городское общество делилось на шесть групп: дворяне, почетные граждане, купцы, мещане, ремесленники, «другие званые лица».

Впервые в России указанное положение разрешало привлекать к общему городскому делу представителей всех сословий, и оно было изъято из рук купеческого и мещанского обществ, которые до этого считались привилегированными представителями городского общества. Результатом такого нововведения стало избрание в городские головы не купца и мещанина, а представителя знатного московского дворянства.

По Положению 1862 г. городской голова избирался всеми 500 сословными представителями, по 100 уполномоченных от каждого сословия и только с 1870 г. — гласными Думы из среды собрания.

Вместе с тем самостоятельность местного самоуправления по этому Положению была значительно ограничена властью военного генерал-губернатора, который мог председательствовать на заседаниях Городской думы и утверждал ее решения. Кроме того, в Положении не были определены предметы ведения органов местного самоуправления в Москве.

В соответствии с Городовым положением 1870 г. к органам городского самоуправления относились городское Избирательное собрание, Городская дума, Городская управа. Городские избирательные собрания формировались для избрания гласных Городской думы через каждые четыре года.

Следует отметить, что земское и городское избирательное право традиционно основывалось на *имущественном и сословном цензах*. В результате этого Городская дума являлась представительным органом, избранным определенным кругом лиц, обладающих недвижимым имуществом. Это приводило к тому, что депутатами могли стать только крупные землевладельцы и состоятельные граждане.

Права голоса лишались неимущие, а также граждане, ранее привлекавшиеся к уголовной ответственности, находящиеся под следствием или судом, душевнобольные, лишенные духовного сана, исключенные из среды обществ и дворянских собраний. Не имели права голоса также губернатор, члены Губернского по городским делам присутствия, за исключением городского головы, члены губернского правления и чины местной полиции.

Кроме того, устанавливался ценз оседлости — два года и возрастной ценз — 25 лет. Главным требованием к избирателю являлось наличие российского подданства.

В соответствии с Городовым положением 1870 г. городское самоуправление было введено в 46 губерниях и областных городах: Архангельске, Астрахани, Кишиневе, Владимире, Киеве, Саратове, Тамбове, Красноярске, Томске, Семипалатинске и др.

Выборные лица, занимавшие должности в коллегиальных органах земского и городского самоуправления, в соответствии с Положением о земских учреждениях 1890 г. и Городовым положением 1892 г. считались состоящими на государственной службе. Они имели право на чинопроизводство, на получение орденов и ношение мундира.

Председатели и члены земских управ, городские головы и члены городских управ могли подвергаться дисциплинарным взысканиям, налагаемым постановлениями Губернского по земским и городским делам присутствия. Некоторые взыскания (например, удаление от должности) налагались по представлению указанных присутствий постановлениями Совета министра внутренних дел, утверждаемых министром. Губернатор имел право возбуждать вопрос об ответственности выборных должностных лиц земского и городского самоуправления, представлять их к награде.

Городская дума в соответствии с Городовым положением должна была проводить не менее четырех и не более 24 заседаний в течение года. Заседания могли быть очередными и чрезвычайными. При этом в особом примечании к ст. 64 Положения указывалось на то, что «в сентябре назначается собрание для рассмотрения отчета по исполнению городской росписи, равно как и прочих расходов Управы за минувший год, а в ноябре для обсуждения сметы доходов и расходов города на предстоящий год».

Гласные были обязаны присутствовать на всех заседаниях в Думе. Отсутствие допускалось только по уважительным причинам. Таковыми признавались: болезнь, препятствующая выходу из дома; тяжкая болезнь или смерть кого-либо из близких родственников; засвидетельствованные в установленном порядке особые занятия по государственной службе.

За отсутствие на заседании представительного органа без уважительных причин либо при неизвещении о них, а также в случае признания причины

неуважительной Дума была вправе своим постановлением, принятым 2/3 присутствующих, подвергнуть гласного штрафу.

Исполнительным органом городского самоуправления являлась *городская управа*, в состав которой входили от двух до шести членов в зависимости от размера города.

Председательствовал в городской управе городской голова, который, так же как и члены управы, избирался Городской думой. Для управления отдельными отраслями городского хозяйства в помощь управе могли избираться (из лиц, обладающих правом участия в выборах) особые исполнительные комиссии.

Следует отметить, что Городская дума наделялась и контрольными полномочиями, в частности могла отстранить от должности любого члена управы и предать его суду. Согласно ст. 62 Городового положения 1892 г. «для рассмотрения отчета Управы по исполнению городской росписи обязательно из числа гласных избиралась ревизионная комиссия». Эти комиссии выбиралась лишь на каждый отдельный случай рассмотрения отчета управы. Как и всякие временные комиссии, такие ревизионные комиссии на практике работали формально, сверяя отчетные цифры с оправдательными документами.

Рост общественно-политической активности в России в начале XX в. неизбежно привел к открытому общественному обсуждению вопросов о необходимости государственных преобразований в области организации местного самоуправления. Первая такого рода попытка была сделана в России частным совещанием земских деятелей в Петербурге 6 ноября 1904 г.

Несомненно, под влиянием происходивших довольно бурных общественно-политических событий попытки продолжить реформирование местного самоуправления предпринимались и **Николаем II**. Так, 5 октября 1906 г. им был подписан Высочайший указ, в соответствии с которым сельским обывателям предоставлялось право участвовать во вторых избирательных съездах и собраниях, независимо от их участия в выборах гласных. Кроме того, данным указом отменялось правило утверждения губернаторами земских гласных от сельских обществ из числа кандидатов, избранных волостными сходами, а также вводилась практика избрания самими кандидатами из своего состава положенного числа гласных и определения очередности вступления их в должность.

В 1911 г. П. А. Столыпину удалось провести закон о земствах в Витебской, Волынской, Киевской, Минской, Могилевской, Подольской губерниях. В 1913 г. они были введены в Астраханской, Оренбургской и Ставропольской губерниях.

Таким образом, к 1913 г. в Российской империи государственный аппарат местного самоуправления был представлен: в 78 губерниях (в том числе управляемых по общему учреждению, 4 — сибирских, 10 — Царства Польского, 7 — кавказских, 8 — финляндских); 21 области (в том числе 5 — кавказских, 3 — туркестанских, 5 — степных, 6 — сибирских, 1 — Закаспийской, 1 — Войска Донского); 2 округах в составе Кавказского края, имеющих самостоятельное значение (Закатальский и Сухумский); 8 крупных городах (Санкт-Петербург, Москва, Одесса, Севастополь, Керчь-Еникале,

Николаев, Ростов-на-Дону, Баку), выделенных из состава губерний и образовавших так называемые градоначальства, непосредственно подчиненные центральным властям.

Попытку провести реформу местного самоуправления предприняло после февральской революции 1917 г. **Временное правительство**. Им были приняты: 21 мая 1917 г. — Постановление о волостном земском управлении и Временные правила о производстве выборов губернских и уездных земских гласных; 9 июня 1917 г. — Постановление об изменении действующего Положения о губернских и уездных земских учреждениях; 17 июня 1917 г. — Правила о волостном земском обложении, волостных сметах и раскладках и о волостном сборщике. Кроме того, в 1917 г. Временным правительством было разрешено введение земств на территории еще 27 губерний, наряду с уже имеющимися в 43.

Однако осуществить реформу местного самоуправления в полной мере не удалось в связи с последовавшей Октябрьской революцией.

5. Советский период развития местных органов власти. Этот период развития законодательства о местных органах государственной власти характеризуется прежде всего ликвидацией существовавших ранее органов городского и земского самоуправления. Им на смену пришли Советы, которые не являлись органами местного самоуправления, поскольку представляли собой органы государственной власти на местах, полностью зависимые от вышестоящих государственных органов в соответствии с основополагающим тогда для организации государственной власти принципом демократического централизма¹.

Указанный принцип формально допускал самостоятельность и инициативу местных органов власти, но в действительности предполагал жесткую централизацию и концентрацию государственной власти.

Ликвидация органов земского и городского самоуправления, проводившаяся на основе циркуляра Народного комиссариата внутренних дел от 6 февраля 1918 г., предусматривала роспуск тех из них, кто выступал против советской власти, остальные органы местного самоуправления вливались в аппарат местных советов «дабы не было двух однородных органов, ведающих одной и той же работой».

В период так называемого триумфального шествия советской власти местное самоуправление как таковое перестало существовать. Советская власть постепенно прививала принцип единовластия Советов в центре и на местах. Советы являлись органами новой государственной власти снизу доверху по всей стране и строились в соответствии с уже упоминавшимся принципом демократического централизма. В практике советского строительства на местах постепенно выработывались сравнительно единообразные организационная структура и нормы представительства в них.

¹ Советские конституции по разному именовали советы. Конституция РСФСР 1918 г. закрепила полновластие Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. В Конституции РСФСР 1937 г. они стали называться Советами депутатов трудящихся. Конституция РСФСР 1978 г. вводит новое понятие — «Советы народных депутатов», которые действовали вплоть до октября 1993 г.

10 июля 1918 г. принимается Конституция РСФСР. В первой же ее главе провозглашалось, что вся власть в центре и на местах принадлежит Советам. Избирательным правом обладали все трудящиеся, достигшие ко дню выборов 18 лет, независимо от пола, вероисповедания, национальности, расы, оседлости, образования и т.п. Ограничивались в правах лица, использующие наемный труд; лица, живущие на нетрудовой доход; частные торговцы, торговые и коммерческие посредники; монахи и иные служители церкви; бывшие работники жандармерии, полиции и тайного сыска и другие категории граждан. Перечисленные лица были лишены избирательных прав, исходя из требований партии и правительства о лишении избирательных прав эксплуататорских элементов города и деревни и недопустимости какого-либо ущемления избирательных прав середняков и бедноты, основанных на идеологических установках об усилении и обострении классовой борьбы.

Местные советы являлись органами государственной власти. К ним относились областные, губернские, уездные и волостные Съезды советов. В городах и селениях создавались городские и сельские, поселковые Советы. Таким образом, местные представительные органы власти являлись звеном системы государственных органов.

Образование в 1922 г. Союза Советских Социалистических Республик и принятие в январе 1924 г. Конституции СССР не внесло каких-либо значительных изменений в систему организации государственной власти. Местное самоуправление по-прежнему не провозглашалось.

Конституция СССР от 5 декабря 1936 г. установила, что вся власть в СССР принадлежит трудящимся города и деревни в лице Советов депутатов трудящихся. Это являлось серьезной новеллой конституционного законодательства. Советы депутатов трудящихся стали составлять политическую основу СССР.

7 октября 1977 г. была принята новая Конституция СССР, провозгласившая в ст.2, что вся власть в СССР принадлежит народу, который осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов¹.

В 1990—1992 гг. в Конституцию РСФСР вносятся изменения, связанные с распадом СССР и существенными изменениями, произошедшими в политической жизни общества. В Конституции РСФСР появляется новый самостоятельный раздел «Местное самоуправление в Российской Федерации». Там же закрепляется положение о том, что местное самоуправление осуществляется населением через представительные органы — местные Советы народных депутатов.

Важно подчеркнуть, что местные советы являлись самыми многочисленными органами государственной власти. В СССР насчитывалось свыше 50 тыс., а в РСФСР — около 28 тыс. местных советов.

Существовали три основных звена в системе местных советов: верхнее — Советы областей, краев, округов, городов с районным делением;

¹ См. об этом подробнее: История государства и права СССР. Ч. II (Советский период). С. 384- 386.

среднее — Советы районов; низовое — Советы городов без районного деления, села, поселка (сельские, поселковые советы).

В советский период Москва была поделена на районы и соответственно в городе к числу местных представительных органов государственной власти относились районные Советы народных депутатов и Московский Совет народных депутатов. Количество районов менялось, но на момент «завершения» функционирования партийно-советской системы в Москве было 33 района, в каждом из которых действовали Совет народных депутатов и его исполнительный комитет, а также Районный комитет КПСС¹, игравший основную роль в определении стратегии руководства районом.

Районные органы власти имели довольно скромные возможности в руководстве местным хозяйством. С учетом единства городского комплекса основными полномочиями по его руководству наделялись Московский городской Совет народных депутатов и его Исполнительный комитет (с многочисленными управлениями и отделами) и, конечно же, Городской комитет КПСС.

В последние годы существования СССР и КПСС в г. Москве была проведена реорганизация районов. В результате создано свыше 130 районов, в каждом из которых действовал Совет народных депутатов и организационно обособленный от него, хотя формально и подконтрольный ему, исполнительный комитет.

После ликвидации системы Советов народных депутатов указами Президента РФ от 9 октября 1993 г. № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» и от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» в районах г. Москвы единственными органами власти остались назначаемые сверху супрефекты и возглавляемые ими администрации. Город был поделен на 10 административных округов².

3.5. Основные теории и системы местного самоуправления

Природа местного самоуправления, его происхождение, сущность и соотношение с государственным управлением находятся в прямой зависимости от методологического характера их рассмотрения в социально-правовых теориях. Основы таких теорий и правовых муниципальных систем большинства европейских стран, а также США и Японии были заложены в ходе муниципальных реформ, проводившихся в XIX в., хотя традиции общинного, городского самоуправления, как уже было отмечено в предыдущем параграфе, уходят своими корнями в глубину веков, к первичным ячейкам общества: полисной демократии античного мира, городским и сельским общинам средневекового сословного государства.

Одним из первых, кто привлек внимание к этой проблеме, был А. де Токвиль — французский государственный деятель, историк и литера-

¹ Коммунистическая партия Советского Союза — КПСС.

² См.: Государственная власть и местное самоуправление в Москве : учеб. пособие / под ред. С. А. Авакьяна. М. : Изд-во МГУ, 2001. С. 8–9.

тор, который сформулировал концепцию «самоуправляемого общества». В своей работе «Демократия в Америке» (1835) он писал: «Общинные институты... открывают народу путь к свободе и учат его пользоваться этой свободой, наслаждаться ее мирным характером. Без общинных институтов нация может сформировать свободное правительство, однако истинного духа свободы она так и не приобретет». Одной из центральных в концепции А. де Токвиля заложена идея о том, что «первоначальным источником власти является отнюдь не государство и даже не народ, а добровольно объединяющиеся индивиды, сами управляющие своими собственными делами»¹. Именно в таких условиях у людей формируются истинное гражданское самосознание, чувство ответственности, способности соизмерять свои интересы с интересами ближних и согласовывать их.

Значительный вклад в разработку теории местного самоуправления внесла германская юридическая школа. Первоначально немецкие ученые, обосновывая природу и сущность местного, общинного самоуправления, выдвинули **теорию естественных прав общины**, основы которой они заимствовали из французского и бельгийского права. Согласно этой теории, право общины (как начального звена эволюции государства) заведовать своими делами имеет такой же естественный и неотчуждаемый характер, как права и свободы человека, ибо община исторически возникает раньше государства, которое должно уважать свободу общинного управления. Таким образом, эта теория опиралась на идеи естественного права. Из этого положения выводились следующие основные признаки самоуправления:

- избираемость органов местного самоуправления членами общины;
- положение о разделении дел, которыми ведает община, на собственные дела и дела, порученные ей государством;
- органы местного самоуправления — это органы общин, а не государства, поэтому государство не вправе вмешиваться в собственную компетенцию общины, а должно лишь следить за тем, чтобы община не выходила из пределов своей компетенции.

Идея неотчуждаемости, неприкосновенности прав общин, характерная для теории свободной общины, была, однако, достаточно уязвима, ибо трудно обосновать неотчуждаемость прав, например, крупных территориальных самоуправляющихся единиц (районов, городов и др.), установленных государством, со ссылкой на их естественный характер.

На смену теории свободной общины пришла **хозяйственная теория самоуправления**, которая также базировалась на противопоставлении местных сообществ государству, общественных интересов — политическим. Ее сторонники рассматривали государство и самоуправление как два непересекающихся круга, имеющих принципиально различное содержание: местные интересы, с одной стороны, и общенациональные — с другой. Однако в качестве основополагающей черты местного самоуправления выдвигался не естественный и неотчуждаемый характер прав общины, а негосударственная, преимущественно хозяйственная природа деятельности органов местного самоуправления. Самоуправление, согласно этой теории, — это заведование делами местного хозяйства.

¹ См.: Токвиль А. де. Демократия в Америке. М., 1992. С. 65, 67, 74.

Значительным влиянием в науке, по сравнению с теориями свободной общины и хозяйственной, пользовалась **общественная теория местного самоуправления**, сторонники которой противопоставляли самоуправление государственному управлению. Ее истоки коренились еще в либеральных представлениях о существовании естественных и неотчуждаемых прав территориальных сообществ, нашедших свое отражение в работах Д. Локка, а впоследствии А. де Токвиля и Д. С. Милля. Представители этой теории сущность самоуправления видели в том, что в его компетенцию входит осуществление местными сообществами тех задач, которые они сами себе ставят, при этом органы и должностные лица должны быть непременно выделены из системы государственной администрации.

Таким образом, общественная теория содержала, с одной стороны, весьма убедительный вывод о том, что органы местного самоуправления должны быть выделены из системы государственной администрации, с другой — весьма уязвимое положение об их полной обособленности от органов государственной власти.

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

Практика так же показала, что органы местного самоуправления осуществляли функции, носящие не только частноправовой, но и публично-правовой характер, свойственные органам публичной власти (принятие общеобязательных решений, сбор налогов, дорожное благоустройство, заведование образованием, культурой, здравоохранением и др.). Данные вопросы представляют интерес не только с точки зрения местного населения, но и государства.

На основе этих взглядов, критически оценивающих общественную теорию, во второй половине XIX в. получает свое развитие **государственная теория самоуправления**, основные положения которой были разработаны немецкими учеными Л. Штейном и Р. Гнейстом.

Они полагали необходимым включить органы местного самоуправления в систему организации государственного управления на местах в качестве части общей государственной системы. Следовательно, в их представлении местное самоуправление — это лишь одна из форм организации местного государственного управления, которое обладает определенной автономией в решении местных вопросов, но остается частью единого государственного организма, а значит, и элементом целостной системы управления обществом.

Однако в отличие от центрального государственного управления местное самоуправление осуществляется не правительственными чиновниками, а при помощи местных жителей, заинтересованных в результативности местного самоуправления. Передача некоторых задач государственного

управления в ведение местных сообществ, с точки зрения государственной теории, обусловлена тем, чтобы обеспечить более эффективное решение данных вопросов на местном уровне.

В государственной теории самоуправления выделяется два направления: политическое (Гнейст) и юридическое (Штейн). Р. Гнейст связывал местное самоуправление с системой почетных и безвозмездных должностей, так как зависимость чиновника от денег вынуждала бы его служить чуждым ему интересам в силу своего экономического положения.

Согласно подходу Л. Штейна, правительственные учреждения являются органами государства и предназначены прежде всего для исполнения его воли. Совсем иные задачи и функции возлагаются на органы местного самоуправления, которые хотя и входят в систему государства и подчинены ему, но являются особыми юридическими лицами, обладающими определенными правами и обязанностями, наделены собственностью, имеют право самостоятельно вступать в имущественные отношения, так как в отличие от правительственных учреждений они существуют не только для исполнения функций государственного управления, но и выражают особые интересы территориальных сообществ.

Общественная и государственная теории местного самоуправления имели своих сторонников и в дореволюционной России, осуществившей во второй половине XIX в. земскую и городскую реформы. Основные начала общественной теории самоуправления получили свое естественное подкрепление и развитие в славянофильских представлениях XIX в. о самобытности русской общины и наличии у нее неотъемлемых прав заниматься местными хозяйственными и общественными делами независимо от государства.

Наиболее видными представителями этих теорий были В. Н. Лешков и А. И. Васильчиков. Основные принципы общественной теории получили освещение в работе А. И. Васильчикова «О самоуправлении». В ней самоуправление определялось им как порядок управления, при котором «местные дела и должности заведуются и замещаются местными жителями — местными обывателями». Этому порядку управления противопоставлялся бюрократический порядок, при «котором те же дела и должности поручаются сторонним людям не вследствие принадлежности их к местности, коей они управляют, а по произвольному выбору и определению начальства, правительства». Местное самоуправление, по его мнению, должно рассматриваться не как инструмент для проведения «различных политических влияний, а как особый порядок, вовсе чуждый политике, имеющей свою цель и свою отдельную область действий»¹.

При таком подходе местное самоуправление оказывалось не просто особой формой публичной власти и закрепления самостоятельности местных органов, а способом самоорганизации жителей соответствующей территории.

В России в 1860-е гг. под давлением либерально настроенной части населения общественная и хозяйственная теории оказали заметное влияние на подготовку земской реформы.

¹ *Васильчиков А. И. О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений* : в 3 т. Т. 1. СПб., 1869—1871. С. 79—81.

Государственная теория самоуправления получила свое развитие в работах таких видных дореволюционных юристов, как А. Д. Градовский, В. П. Безобразов, Б. Н. Чичерин, Н. М. Коркунов, А. И. Елистратов, Н. И. Лазаревский и другие. В частности, Н. И. Лазаревский определял местное самоуправление как «децентрализованное государственное управление, где самостоятельность местных органов обеспечена системой такого рода юридических гарантий, которые, создавая действительность децентрализации, вместе с тем обеспечивают и тесную связь органов местного государственного управления с данной местностью и ее населением». По его мнению, государственная власть является совокупностью полномочий монарха, коронной администрации, парламента и органов самоуправления¹.

Бюрократические и самоуправленческие учреждения В. П. Безобразов характеризовал «как двоякие органы одного и того же государственного организма», «различные формы одной и той же власти». Истинные органы самоуправления, возникнув, по его мнению, на «общественной почве, под влиянием общественных интересов, тем не менее не перестают быть государственными и для этого должны входить в общую систему власти и управления в государстве», а их должностные лица являться одновременно государственными служащими. Главный недостаток Положения о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г. он видел в том, что земские учреждения не были включены в общую систему государственного управления, а поставлены «подле нее» и поэтому не могли развиваться «здоровым образом». Слабость земских учреждений он объяснял отсутствием у них «правительственных прав». По мнению В. П. Безобразова, им было дано «много воли и никакой власти»².

Политический смысл понятия «самоуправление» особо подчеркивал А. Д. Градовский. По его мнению, государственная администрация со всеми ее органами (в том числе и органами местного самоуправления) является не только средством удовлетворения потребностей населения, но и средством «поддержания государственного порядка». Эта цель «не закрепляется в законах и не провозглашается открыто», а «лежит в самом существе дела». Поэтому, какие бы практические выгоды ни предоставляло местное самоуправление, оно останется невостребованным, если того требуют политические интересы государства. Он был убежден в том, что государство, передавая некоторые из своих функций органам местного самоуправления, обязано предоставить им возможность осуществлять «акт власти» (то есть действовать на правах государственной власти). Как одна из форм управления местное самоуправление должно являться «местной властью, в руках которой сосредоточено право принятия в случае необходимости принудительных мер». Органы местного самоуправления, по его мнению, должны реализовывать «цели троякого рода: давать возможность населению заведовать делами местного значения, выделенными из круга обще-

¹ Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву. Т. II. Ч. 1. СПб., 1910. С. 46–47.

² Безобразов В. П. Земские учреждения и самоуправление // Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть. СПб., 1882. С. 543–545.

государственных задач; выполнять операции финансового характера, которые не могут взять на себя центральные и местные правительственные учреждения; восполнять деятельность государства в социальной сфере»¹.

Органы местного самоуправления Б. Н. Чичерин рассматривал как юридические лица, которые «государство учреждает для удовлетворения насущных потребностей». Он признавал за ними значение общественных союзов, которые управляются «издаваемыми государством законами и состоят под контролем государственной власти, но существуют для удовлетворения особых интересов известных лиц или местностей». Б. Н. Чичериным проводилась мысль о том, что «государство получает выгоду», приобретая «помощника» в лице местного самоуправления, которое «избавляет его от лишнего бремени, исполняя то, что без этой помощи легло бы на собственные его органы». В случае недостаточной эффективности деятельности этих учреждений «государство может, не забирая дела в свои руки, приходить на помощь... или же восполнять пробелы собственными учреждениями не в виде замены, а в виде завершения и усовершенствования общественной инициативы»².

По мнению И. А. Ильина, идеальной для такого огромного государства, как Россия, является модель, сочетающая в себе систему лично ответственных и легко сменяемых наместников, назначаемых «сверху», и систему полновластных органов самоуправления «снизу»³.

Синтезируя основные постулаты рассмотренных теорий, можно сделать заключение *о двойственной природе* местного самоуправления: с одной стороны, это институт гражданского общества, имеющий социальную природу и происхождение и служащий для решения населением местных дел самостоятельно и под свою ответственность, с другой — институт правового государства, отвечающий всем признакам и характеристикам проявления власти на территории местного сообщества. Причем от того, какое начало усматривалось в местном самоуправлении — общественное или государственное, — зависело не только теоретическое обоснование этого социального явления организации общества, но и реальное воплощение системы политической организации территориальной деятельности. Как показывает ситуация в современной России, дискуссия между сторонниками общественной и государственной теорий местного самоуправления продолжается и по сей день.

Двойственный характер муниципальной деятельности (самостоятельность в чисто местных делах и осуществление определенных государственных функций на местном уровне) находит свое отражение в **теории дуализма муниципального управления**, согласно которой муниципальные органы сохраняют автономию и обладают самостоятельностью в чисто местных делах. Однако, осуществляя государственно-властные полномо-

¹ Градовский А. Д. Система местного управления на западе Европы и в России // Собрание сочинений. Т. IX. СПб., 1904. С. 421.

² Чичерин Б. Н. Бюрократия и земство // Вопросы политики. М., 1905. С. 74.

³ Ильин И. А. Идеи «Основных законов России» (1938) // Основы государственного устройства: проект Основного Закона России. М., 1996. С. 78.

чия, они выходят за рамки местных интересов и в данном случае должны действовать как инструмент правительственной администрации. Тем самым обосновывается вмешательство государственных органов в дела местного самоуправления в тех случаях, когда этого требуют общенациональные интересы¹.

Следует отметить, что в зарубежных странах при характеристике публичной власти на местах используются два понятия: «местное управление» и «местное самоуправление».

Местным управлением принято считать управленческую деятельность в местной территориальной единице, осуществляемую центральной государственной властью или администрацией вышестоящего территориального уровня государственного управления.

Осуществляется местное управление через назначаемые вышестоящей властью административные органы. Так, во Франции таким органом местного управления считается префект Республики, который назначается правительственным декретом и представляет правительство и его членов в отношениях с населением. Он наделяется государственными полномочиями в сферах финансов, безопасности, социальной помощи, экономического развития, пространственного планирования и т.д. Таково же функциональное предназначение и префекта в департаменте, который представляет интересы государства в другой территориальной единице — департаменте. Супрефект представляет интересы государства на территории округа — промежуточной территориальной единице между департаментом и коммуной.

Местное самоуправление — это деятельность населения местной территориальной единицы — территориального коллектива (сообщества) и его выборных органов по управлению местными делами.

В зависимости от той или иной правовой системы, концепции организации власти в государстве, а также традиций и национальных особенностей различают *три муниципальные системы (модели)* местного самоуправления: англосаксонскую, континентальную и смешанную.

Англосаксонская система характеризуется децентрализацией местного самоуправления. Представительная власть осуществляется муниципальной палатой, а исполнительная — префектами, супрефектами, муниципальными префектами. Органы местного самоуправления: издают нормативные правовые акты, устанавливают и взимают местные налоги, оказывают местные услуги, включая транспорт, торговлю и т.д., организуют строительство, охраняют памятники культуры, истории и пр.

Такая модель организации местного самоуправления распространена преимущественно в странах с одноименной правовой системой: Великобритании, США, Канаде, Индии, Австралии, Новой Зеландии и др. Она построена на общественной теории, объединившей теорию свободной общины, хозяйственную теорию, а также частично юридическую теорию местного самоуправления. Ее черты:

¹ См. об этом подробнее: Муниципальное право : учебник для бакалавров / отв. ред. В. И. Фадеев. С. 55.

— высокая степень автономии местного самоуправления, выборность, отсутствие на местах специальных государственных уполномоченных, контролирующих органы местного самоуправления;

— отсутствие местных администраций (органов государственной власти местного уровня).

Основной принцип этой системы местного самоуправления: «действовать самостоятельно в пределах предоставленных полномочий» (в Великобритании полномочия предоставляются парламентом страны, т.е. из «центра», в США — штатами, т.е. на региональном уровне). Выборные органы местного самоуправления в пределах закона, обычая, сложившейся практики, судебного прецедента самостоятельно и под свою ответственность решают вопросы, не отнесенные к компетенции государства. Государственное регулирование может осуществляться в косвенной форме, например за счет принятия модельных законов, которые органы местного самоуправления могут вводить на своей территории с изменениями. Государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления осуществляется в форме судебного контроля. Средство влияния — государственные дотации.

Европейская (континентальная) система сочетает в себе местное самоуправление и местное управление. При этом местные органы государственного управления наделяются полномочиями по осуществлению административной опеки или административного надзора за деятельностью органов местного самоуправления. Оспорить законность их действий можно только в судебном порядке.

Европейская система организации местного самоуправления имеет свои разновидности:

а) соединение местного самоуправления и местного управления на всех уровнях (Италия):

— в провинциях и коммунах создаются только органы местного самоуправления в лице Советов. Выполнение задач государственного управления возлагается на префекта, назначаемого Советом министров;

— в коммуне функции государственного управления осуществляет синдик — назначаемый государственный служащий;

б) сочетание самоуправления на низовом уровне территориального деления с государственным управлением на более высоком уровне (Польша):

— в такой единице, как община (гмина) действует только местное самоуправление в лице избираемых населением Советов, которые из своего состава избирают исполнительные органы;

— на более высоком уровне — в воеводствах действует только местное управление в лице воевод, их заместителей, которые назначаются и отзываются председателем Совета министров.

На зависимых территориях, не имеющих государственного статуса (нидерландские, британские владения, французские колонии), местное самоуправление характеризуется жесткой административной опекой метрополии над органами местного самоуправления:

— управление осуществляют губернаторы, верховные комиссары, назначаемые главой государства-метрополии;

— избираемый местным населением представительный орган принимает акты, которые вступают в действие только после подписания их губернатором.

Такая модель (система) организации местного самоуправления распространена в странах континентальной Европы (Франция, Италия, Испания, Бельгия) и в большинстве стран Латинской Америки, Ближнего Востока, франкоязычной Африки и построена на основе государственной теории самоуправления.

В Германии, Австрии, Японии, в некоторых постсоциалистических и развивающихся странах действует **смешанная модель**, которая имеет сходство как с англосаксонской, так и с континентальной, обладая при этом специфическими чертами. Например, в Германии бургомистры и ландраты имеют двойной статус: органа местного самоуправления и низового звена исполнительной государственной власти.

Губернатор японской префектуры, избираемый местным населением и считающийся главой местной администрации, выполняет целый ряд общегосударственных функций¹.

Исходя из порядка формирования и распределения полномочий, можно выделить две основные **модели формирования** органов местного самоуправления: парламентарную и президентскую.

Парламентарная модель характеризуется тем, что избрание главы местной администрации осуществляется местным представительным органом из своего состава.

В **президентской модели** избрание главы местной администрации, а также других должностных лиц местного самоуправления (казначей, прокурора, мирового судьи, шерифа) осуществляется населением или представительным органом местного самоуправления. Такая модель действует в США, где мэры городов избираются депутатами городского Совета и осуществляют представительские функции, а главы администраций городов являются управляющими, нанятыми Советом и осуществляющими исполнительные функции.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте понятие основ местного самоуправления.
2. Раскройте производный характер понятия «основы местного самоуправления» от понятия «основы конституционного строя».
3. Назовите общие и специальные основы местного самоуправления.
4. Каковы важнейшие черты местного самоуправления как формы осуществления власти народа?
5. Как соотносятся понятия «власть народа» и «государственная власть»?
6. Назовите основные позиции ученых о природе местного самоуправления и соотношении муниципальной (местной) власти с государственной.
7. Перечислите основные этапы развития местного самоуправления в дореволюционной России.

¹ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник : в 4 т. Т. 1—2. Часть общая / отв. ред. Б. А. Страшун. М. : БЕК, 1999. С. 726. ; *Battis, U.* Allgemeines Verwaltungsrecht. 3. Auflage. C. F. Müller Verlag, Heidelberg, 2002. S. 76—77.

8. В чем суть земской и городской реформ Александра II 1864 и 1870 гг.?
9. В чем отличие органов местного самоуправления от Советов?
10. Дайте характеристику основных теорий местного самоуправления в зарубежных странах.
11. Что такое местное самоуправление и местное управление?

Глава 4

ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

4.1. Понятие, состав муниципальной собственности и управление ею

Местное самоуправление должно иметь право на достаточную для осуществления своих функций и полномочий экономическую и финансовую базу. Признание и гарантированность государством местного самоуправления предполагает, что государство берет на себя определенные обязательства по созданию необходимых экономических, финансовых условий и предпосылок для развития местного самоуправления. Такие обязательства вытекают из положений Европейской хартии местного самоуправления о том, что органам местного самоуправления в обязательном порядке должны выделяться собственные финансово-экономические средства.

Законодательство большинства европейских государств закрепляет принцип материально-финансовой автономии местного самоуправления. Такая автономия связывается, как правило, с установлением в конституциях и законодательстве зарубежных стран гарантий ее обеспечения и полномочий органов местного самоуправления по самостоятельному распоряжению собственными доходами и расходами, определению налоговых ставок и статей бюджета, а также полномочий исполнительного характера по взиманию налогов, исполнению бюджета, кассовым операциям и бюджетному контролю¹.

В полном соответствии с европейскими муниципально-правовыми стандартами Конституция РФ (ст. 130) в первые в истории отечественного конституционализма учредила муниципальную собственность в качестве самостоятельной формы (вида) собственности, которая не является разновидностью государственной собственности, признается и подлежит равной правовой защите наряду с другими основными формами собственности (частной и государственной).

Опираясь на данную точку зрения, логично предположить, что муниципально-правовой институт экономической основы местного самоуправления составляют нормы различных отраслей права. Прежде всего это нормы публичных отраслей права, например конституционного права РФ. Включение норм указанных отраслей права в данный муниципально-правовой институт объясняется, по нашему мнению, производным характером поня-

¹ См. об этом: Сергеев П. В., Сергеев В. П. О финансировании местного самоуправления в России и зарубежных странах // Известия Юго-западного государственного университета. 2016. № 1 (64). С. 143–148.

тия «экономические основы местного самоуправления» от используемого в данной отрасли права понятия «экономические основы конституционного строя Российской Федерации».

Эта зависимость определяется тем, что местное самоуправление согласно Конституции РФ: во-первых, является одной из основ конституционного строя Российской Федерации (ст. 12); во-вторых, представляет собой одну из форм осуществления народом Российской Федерации народовластия (ст. 3); в-третьих, является системой местной (муниципальной) власти, обеспечивающей самостоятельное решение населением вопросов местного значения (ст. 130); в-четвертых, является наряду с властью государственной формой осуществления муниципальной публичной власти.

Вместе с тем, поскольку к государству и местному самоуправлению применяются различные конституционные характеристики, прежде всего в силу их различного функционального предназначения в системе народовластия, представляется очевидным, что не все установленные Конституцией РФ основы конституционного строя Российской Федерации следует отождествлять с основами и принципами осуществления местного самоуправления¹.

Конституционные нормы, закрепляющие экономические основы конституционного строя Российской Федерации, подлежат включению в муниципально-правовой институт экономической основы местного самоуправления в силу наличия у них следующих признаков:

а) они призваны создать на общегосударственном уровне определенные условия, гарантии для развития местного самоуправления;

б) служат предпосылками стимулирования развития местного самоуправления;

в) обеспечивают определенную устойчивость и стабильность в деятельности органов местного самоуправления;

г) создают реальные возможности для наиболее полной реализации норм, устанавливающих компетенцию органов местного самоуправления.

Представляется, что к числу экономических основ конституционного строя Российской Федерации (конституционных начал), подлежащих включению в муниципально-правовой институт экономической основы местного самоуправления, могут быть отнесены положения Конституции РФ:

— о признании равенства частной, государственной, муниципальной и иной форм собственности, рассматриваемых в конституционном праве с точки зрения характеристики имущества, находящегося в чей-либо собственности, а также их равной государственно-правовой защите (ч. 2 ст. 8)²;

¹ См. об этом: Бялкина Т. М. Организационные основы местного самоуправления: теория и современная российская практика // Вестник Воронежского государственного университета. 2012. № 2 (13). С. 95–102.

² По мнению, Г. А. Гаджиева, приведенные положения Конституции РФ «обязывают государство разрабатывать экономическую политику, воплощать ее в законодательстве исходя из недопустимости создания неоправданных преимуществ для каких-либо организационно-правовых форм предпринимательской деятельности». См.: Гаджиев Г. А. Конституционные основы современного права собственности // Журнал российского права. 2006. № 12 (120). С. 30–41.

— в которых находят отражение экономические гарантии обеспечения организационной обособленности местного самоуправления в общей системе управления обществом и самостоятельности органов местного самоуправления (не входящих в систему органов государственной власти), чью основу составляет муниципальная собственность, владение, пользование и распоряжение которой осуществляются населением самостоятельно (ст. 130)¹;

— определяющих основной круг вопросов местного значения (предметы ведения местного самоуправления), в решении которых органы местного самоуправления самостоятельны, в том числе в вопросах управления муниципальной собственностью, вопросах формирования, утверждения и исполнения местного бюджета (ст. 132);

— об особом правовом режиме земли и других природных ресурсов, находящихся в том числе в муниципальной собственности, которые «используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории» (ч. 1 ст. 9), а также развивающие их положения, закрепляющие не только права собственников свободно владеть, пользоваться, распоряжаться указанными объектами, но и их обязанности не наносить при осуществлении такой деятельности ущерба окружающей среде (ч. 2 ст. 36)²;

— о единстве экономического пространства Российской Федерации, гарантирующие свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности, в том числе на территории муниципальных образований (ч. 1 ст. 8), а также развивающие их положения, которые в целях обеспечения экономической целостности страны запрещают, в том числе на территории муниципальных образований, установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств (ч. 1 ст. 74).

Приведенные конституционные нормы детализируются и конкретизируются в положениях гл. 8 «Экономическая основа местного самоуправления» Закона об общих принципах организации местного самоуправления. Так, согласно ст. 49 указанного закона экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований.

¹ Как считает Т. Я. Хабриева, «сегодня любое развитое общество невозможно представить без местного самоуправления. Демократические государства давно признали достоинства местного самоуправления и отвели ему особое место в структуре власти». См.: Хабриева Т. Я. Современная конституция и местное самоуправление // Журнал российского права. 2005. № 4.

² Представляется, что приведенные положения Конституции РФ дают праву государству в соответствии с законом ограничить права собственников и пользователей земли и других природных ресурсов, в том числе находящихся в муниципальной собственности, опираясь на положения ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, в целях защиты основ конституционного строя, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

В соответствии со ст. 215 ГК РФ под *муниципальной собственностью* понимается имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям.

От имени муниципального образования права собственника в отношении муниципального имущества осуществляют органы местного самоуправления, а в случаях и в порядке, предусмотренных федеральными законами, указами Президента и постановлениями Правительства РФ, нормативными актами субъектов Федерации и муниципальных образований, по их специальному поручению от их имени могут выступать государственные органы, органы местного самоуправления, а также юридические лица и граждане.

Кроме того, в п. 3 данной статьи муниципальная собственность подразделяется: во-первых, на имущество, закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями на правах оперативного управления или хозяйственного ведения; во-вторых, на средства соответствующего местного бюджета и иное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, составляющие *муниципальную казну* соответствующего городского, сельского поселения или другого муниципального образования.

Согласно ст. 50 Закона об общих принципах организации местного самоуправления муниципальное имущество подразделяется на три основные группы объектов, предназначенных:

- 1) для решения установленных законом вопросов местного значения¹;
- 2) осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов РФ, а также имущество, предназначенное для осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, переданных им в соответствии с соглашениями, заключаемыми органами местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, и органов местного самоуправления таких районов;

- 3) обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

В случаях возникновения у муниципальных образований права собственности на имущество, которое не относится к указанным группам, оно

¹ Управление муниципальным имуществом в целях решения вопросов местного значения может осуществляться следующими способами: во-первых, посредством создания и руководства деятельностью муниципальных предприятий и учреждений; во-вторых, путем организации предоставления услуг как через организации, находящиеся в муниципальной собственности, так и через другие хозяйствующие субъекты; в-третьих, путем создания условий для предоставления определенных услуг населению посредством развития необходимой инфраструктуры, находящейся в иных формах собственности. См об этом.: *Пешин Н. Л., Саурин А. А.* Институт муниципальной собственности // Научные проблемы гуманитарных исследований. 2012. № 7. С. 135–140.

подлежит перепрофилированию (изменению целевого назначения имущества) либо отчуждению в порядке, установленном федеральным законом.

Исключения составляют внутригородские муниципальные образования городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, в которых, согласно требованиям ст. 79 Закона об общих принципах организации местного самоуправления перечень вопросов местного значения и соответственно состав муниципального имущества определяются законами субъектов РФ самостоятельно, исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства.

Таким образом, органы государственной власти указанных субъектов РФ, опираясь на приведенные нормы федерального закона, самостоятельно определяют основания и порядок передачи соответствующего имущества из собственности города в муниципальную собственность. При их отсутствии деятельность органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в данной области носит формальный характер.

Например, предусмотренные ст. 23 Закона города Москвы «Об организации местного самоуправления в городе Москве» полномочия органов местного самоуправления по созданию муниципальных предприятий и учреждений, участию в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения, передаче объектов муниципальной собственности во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, сдаче их в аренду, отчуждению, совершению с имуществом, находящимся в муниципальной собственности, иных сделок носят фиктивный характер при фактическом отсутствии до настоящего времени такого имущества.

Важно отметить, что органами власти г. Москвы в рамках указанного выше федерального законодательства избрана стратегия, в соответствии с которой в целях сохранения единства городского хозяйства вовлечение органов местного самоуправления в процессы общегородского управления, в том числе имуществом, находящимся на территории муниципальных образований, осуществляется не путем выделения объектов муниципальной собственности и наделения органов местного самоуправления полномочиями по самостоятельному распоряжению муниципальным имуществом в целях решения вопросов местного значения, а прежде всего путем наделения этих органов отдельными государственными полномочиями Москвы и предоставления им на срок осуществления таких полномочий материальных ресурсов и финансовых средств, относящихся к собственности города¹.

Довольно сомнительной с точки зрения его конституционного статуса А. А. Уваров считает практику подключения местного самоуправления к осуществлению государственных задач без каких-либо четко выраженных обоснований, лишь для того, чтобы переложить часть груза государствен-

¹ Такая деятельность осуществляется в соответствии с Законом города Москвы от 14 июля 2004 г. № 50 «О порядке наделения органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы (государственными полномочиями)».

ных проблем на местное самоуправление. Он обращает внимание на то, что задачи и функции, которые передаются от государства органам местного самоуправления (или выполняются последними наравне с государственными органами), должны быть адекватны собственным целям и задачам местного самоуправления. Иначе происходит постепенное стирание граней между местным самоуправлением и государственными структурами власти, перемещение вопросов жизнеобеспечения местного населения на второй план и, как следствие, — полная ассимиляция местного самоуправления в системе государственных органов¹.

В соответствии с требованиями Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» исполнительные органы государственной власти субъектов РФ не позднее 31 декабря 2005 г. обязаны были передать, а органы местного самоуправления — принять имущество субъектов РФ, необходимое для решения вопросов местного значения, на основании решений их исполнительных органов.

Указанными решениями должен утверждаться перечень передаваемого имущества, включающий муниципальные унитарные предприятия, государственные или муниципальные учреждения, которые подлежат передаче, а также иное имущество.

Исполнительные органы государственной власти субъектов РФ, наделенные в установленном порядке соответствующими полномочиями по передаче (принятию) имущества, в установленный срок после принятия решения о передаче имущества передают его в муниципальную собственность, подписывают передаточный акт, в двухмесячный срок вносят изменения в учредительные документы соответствующих государственных или муниципальных предприятий и учреждений.

Основанием возникновения права собственности муниципального образования на имущество, передаваемое ему субъектом РФ, является решение его исполнительного органа государственной власти.

В соответствии с указанным законом к правоотношениям, возникающим при безвозмездной передаче имущества в связи с разграничением полномочий между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, нормы ГК РФ и Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», определяющие момент возникновения права собственности на имущество, применяются в части, не противоречащей положениям ст. 154 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ.

¹ См.: Уваров А. А. Перераспределение полномочий органов местного самоуправления (анализ законодательных новаций) // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2016. № 2. С. 23–27.

В г. Москве до настоящего времени не утвержден перечень муниципального имущества (включающий муниципальные унитарные предприятия, муниципальные учреждения), подлежащего передаче внутригородским муниципальным образованиям в целях решения вопросов местного значения, определенных для городских округов в Законе об общих принципах организации местного самоуправления.

Следствием этого является практически полное отсутствие в настоящее время у внутригородских муниципальных образований г. Москвы не только компетенции по самостоятельному распоряжению имуществом, находящимся на его территории, но и самого муниципального имущества, необходимого для решения вопросов местного значения.

В ст. 51 Закона об общих принципах организации местного самоуправления определяются следующие **правовые основы** деятельности органов местного самоуправления по управлению муниципальной собственностью:

1) такая деятельность осуществляется органами местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно, но обязательно в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними муниципальными правовыми актами;

2) органы местного самоуправления при осуществлении такой деятельности вправе:

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

б) приватизировать муниципальное имущество в порядке, предусмотренном муниципальными правовыми актами, в соответствии с федеральными законами;

в) создавать муниципальные предприятия и учреждения, определять цели, условия и порядок их деятельности, утверждать уставы таких предприятий и учреждений, назначать на должность и освобождать от должности их руководителей, заслушивать отчеты о деятельности указанных предприятий и учреждений;

г) участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения.

Указанные полномочия органов местного самоуправления по управлению муниципальной собственностью практически в полном объеме находят свое отражение в соответствующих законах субъектов РФ, например в Законе города Москвы «Об организации местного самоуправления в городе Москве» (ст. 23).

4.2. Понятие и состав местных бюджетов

Финансовую основу местного самоуправления составляет бюджет муниципального образования (местный бюджет), который согласно ст. 15 БК

РФ является единственной формой образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных для исполнения расходных обязательств каждого муниципального образования¹.

Кроме того, согласно требованиям указанной статьи в местном бюджете в обязательном порядке должны отдельно предусматриваться средства, направляемые на исполнение расходных обязательств муниципальных образований, возникающих в связи с осуществлением органами местного самоуправления полномочий по вопросам местного значения, и расходных обязательств муниципальных образований, исполняемых за счет субвенций из других бюджетов бюджетной системы РФ для осуществления отдельных государственных полномочий.

Бюджет муниципального района (районный бюджет) и свод бюджетов городских и сельских поселений, входящих в состав муниципального района (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами), образуют *консолидированный бюджет муниципального района*. В качестве составной части бюджетов городских и сельских поселений могут быть предусмотрены сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, других территорий, не являющихся муниципальными образованиями. Бюджет городского округа с внутригородским делением и свод бюджетов внутригородских районов, входящих в состав городского округа с внутригородским делением (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами), образуют *консолидированный бюджет городского округа с внутригородским делением*.

Иначе говоря, *местный бюджет* — это совокупность доходных и расходных источников муниципального образования, что и определяет направленность дальнейшего рассмотрения данной проблематики.

Доходы местных бюджетов

В соответствии с требованиями ст. 41 БК РФ в структуре доходной части бюджета любого уровня, в том числе местного бюджета, выделяются три основные группы источников: налоговые доходы, неналоговые доходы, безвозмездные поступления.

1. Налоговые доходы местных бюджетов. Согласно ст. 41 БК РФ к налоговым доходам местных бюджетов относятся доходы от местных налогов и сборов, а также пени и штрафы по ним.

Местные налоги и сборы. Согласно Конституции РФ (ч. 1 ст. 132) местные налоги и сборы устанавливаются органами местного самоуправления, что отнесено к числу важнейших вопросов местного значения, позволяющих муниципальным органам проводить в интересах населения

¹ Важно отметить, что Федеральным законом от 23 июня 2014 г. № 165-ФЗ О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» принципиально изменены подходы к правовому регулированию бюджетных отношений в муниципальных образованиях, поскольку теперь большинство правовых норм указанного закона содержат отсылку к БК РФ, что обусловлено соответственно принятием Федерального закона от 29 ноября 2014 г. № 383-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации».

во многом самостоятельную налоговую политику, оказывающую сильное влияние на экономическую, социальную, политическую, экологическую, криминальную ситуацию, складывающуюся на территории муниципального образования.

Согласно п. 4 ст. 12 НК РФ *местными* признаются налоги, установленные НК РФ и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований о налогах и обязательные к уплате на территориях соответствующих муниципальных образований.

Исключение составляют города федерального значения Москва, Санкт-Петербург и Севастополь, где с учетом отмеченных выше особенностей организации местного самоуправления местные налоги устанавливаются и прекращают действовать в соответствии с законами данных субъектов РФ, а также обязательны к уплате на всей их территории.

Не могут устанавливаться местные налоги и сборы, не предусмотренные НК РФ. Представляется, что приведенная императивная норма НК РФ (п. 6 ст. 12) ставит точку в спорах по поводу возможности органов и должностных лиц местного самоуправления устанавливать налоги и сборы, не предусмотренные законодательством.

В соответствии со ст. 15 НК РФ к местным налогам и сборам относятся:

- 1) земельный налог;
- 2) налог на имущество физических лиц;
- 3) торговый сбор.

Основные элементы налогообложения по местным налогам, а также их налогоплательщики детально регламентируются в разд. X «Местные налоги и сборы» НК РФ. В частности, в гл. 31 «Земельный налог», гл. 32 «Налог на имущество физических лиц» и гл. 33 «Торговый сбор» по каждому из указанных местных налогов и сборов закрепляются соответствующие: налогоплательщики; объекты налогообложения; налоговая база и порядок и особенности ее определения; налоговый и отчетный периоды; налоговые ставки; налоговые льготы; порядок исчисления суммы налога или сбора; порядок и сроки уплаты налога или сбора; порядок предоставления налоговой декларации по местному налогу или сбору.

Согласно ст. 61–61.5 БК РФ в местные бюджеты всех видов муниципальных образований (городских и сельских поселений, городских округов и муниципальных районов) зачисляются 100% налоговых доходов от земельного налога и налога на имущество физических лиц.

Доходы от федеральных и региональных налогов и сборов. В местные бюджеты подлежат зачислению доходы от федеральных и региональных налогов и сборов в соответствии с требованиями и нормативами, определяемыми БК РФ.

Согласно п. 2 ст. 61 БК РФ в бюджеты *городских поселений* зачисляются налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

- налога на доходы физических лиц — по нормативу 10%;
- единого сельскохозяйственного налога — по нормативу 50%;
- государственной пошлины за совершение нотариальных действий должностными лицами органов местного самоуправления городского посе-

ления, уполномоченными в соответствии с законодательными актами РФ на совершение нотариальных действий, за выдачу органом местного самоуправления городского поселения специального разрешения на движение по автомобильной дороге транспортного средства, осуществляющего перевозки опасных, тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов, — по нормативу 100%.

Кроме того, согласно ст. 58 БК РФ органы государственной власти субъекта РФ обязаны установить единые и (или) дополнительные или дифференцированные нормативы отчислений в местные бюджеты всех муниципальных образований:

- от налога на доходы физических лиц, исходя из зачисления в местные бюджеты не менее 15% налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ от указанного налога;

- акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории РФ, исходя из зачисления в местные бюджеты не менее 10% налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ от указанного налога.

Согласно ст. 61.1 БК РФ в бюджеты *муниципальных районов* подлежат зачислению налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

- налога на доходы физических лиц, взимаемого на территориях городских поселений, — по нормативу 5%;

- налога на доходы физических лиц, взимаемого на территориях сельских поселений, — по нормативу 13%;

- налога на доходы физических лиц, взимаемого на межселенных территориях, — по нормативу 15%;

- единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности — по нормативу 100%;

- единого сельскохозяйственного налога, взимаемого на территориях городских поселений, — по нормативу 50%;

- единого сельскохозяйственного налога, взимаемого на территориях сельских поселений, — по нормативу 70%;

- единого сельскохозяйственного налога, взимаемого на межселенных территориях, — по нормативу 100%;

- налога, взимаемого в связи с применением патентной системы налогообложения, — по нормативу 100%.

Налоговые доходы от налога на доходы физических лиц, взимаемого на территориях сельских поселений, и от единого сельскохозяйственного налога, взимаемого на территориях сельских поселений, подлежащие зачислению в бюджет муниципального района, могут быть переданы органами государственной власти субъекта РФ в соответствии с законом субъекта РФ в бюджеты сельских поселений по единым для всех сельских поселений нормативам отчислений в размерах соответственно до 8% и до 20% в случае, если законами субъекта РФ и принятыми в соответствии с ними уставом муниципального района и уставами сельских поселений

за сельскими поселениями закреплены другие вопросы местного значения из числа вопросов местного значения городских поселений, решаемых муниципальным районом на территориях сельских поселений.

В бюджеты *муниципальных районов и городских округов, в том числе с внутригородским делением*, подлежат также зачислению налоговые доходы от государственной пошлины (подлежащей зачислению по месту государственной регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов) — по нормативу 100%:

- по делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции, мировыми судьями (за исключением Верховного Суда РФ);

- за государственную регистрацию транспортных средств, за временную регистрацию ранее зарегистрированных транспортных средств по месту их пребывания, за внесение изменений в выданный ранее паспорт транспортного средства, за выдачу государственных регистрационных знаков транспортных средств «Транзит», свидетельства на высвободившийся номерной агрегат, свидетельства о соответствии конструкции транспортного средства требованиям безопасности дорожного движения, талона о прохождении государственного технического осмотра, международного сертификата технического осмотра, национального водительского удостоверения, международного водительского удостоверения, удостоверения тракториста-машиниста (тракториста), временного разрешения на право управления транспортными средствами, за выдачу учебным учреждениям свидетельства о соответствии требованиям оборудования и оснащенности образовательного процесса для рассмотрения соответствующими органами вопроса об аккредитации и за выдачу указанным учреждениям лицензии на право подготовки трактористов и машинистов самоходных машин;

- за выдачу разрешения на установку рекламной конструкции;

- за выдачу органом местного самоуправления муниципального района специального разрешения на движение по автомобильной дороге транспортного средства, осуществляющего перевозки опасных, тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов;

- за совершение нотариальных действий должностными лицами органов местного самоуправления муниципального района, уполномоченными в соответствии с законодательными актами РФ на совершение нотариальных действий в населенном пункте, который расположен на межселенной территории и в котором отсутствует нотариус.

В соответствии с требованиями ст. 61.2 БК РФ в бюджеты *городских округов* зачисляются налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

- налога на доходы физических лиц — по нормативу 15%;

- единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности — по нормативу 100%;

- единого сельскохозяйственного налога — по нормативу 100%;

- налога, взимаемого в связи с применением патентной системы налогообложения, — по нормативу 100%.

В бюджеты городских округов, в том числе с внутригородским делением, могут также зачисляться налоговые доходы от налога на доходы физических лиц по дополнительным нормативам отчислений, установленным органами государственной власти субъектов РФ.

В бюджеты *городских округов с внутригородским делением* подлежат зачислению налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

- налога на доходы физических лиц — по нормативу 15%;
- единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности — по нормативу 100%;
- единого сельскохозяйственного налога — по нормативу 100%;
- налога, взимаемого в связи с применением патентной системы налогообложения, — по нормативу 100%.

Налоговые доходы, подлежащие зачислению в бюджет городского округа с внутригородским делением, могут быть переданы полностью или частично органами государственной власти субъекта РФ в соответствии с законом субъекта РФ в бюджеты внутригородских районов по единым для всех внутригородских районов нормативам отчислений.

Источники доходов бюджетов городских округов с внутригородским делением, не отнесенные законами субъектов РФ к источникам доходов бюджетов внутригородских районов, подлежат зачислению в бюджеты городских округов с внутригородским делением.

В бюджеты *сельских поселений* подлежат зачислению налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

- налога на доходы физических лиц — по нормативу 2%;
- единого сельскохозяйственного налога — по нормативу 30%;
- государственной пошлины за совершение нотариальных действий должностными лицами органов местного самоуправления сельского поселения, уполномоченными в соответствии с законодательными актами РФ на совершение нотариальных действий, — по нормативу 100%;
- государственной пошлины за выдачу органом местного самоуправления сельского поселения специального разрешения на движение по автомобильной дороге транспортного средства, осуществляющего перевозки опасных, тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов, в случае отнесения дорожной деятельности к вопросам местного значения — по нормативу 100%.

Пени и штрафы. Действующая классификация доходов бюджетов РФ распределяет штрафные санкции по двум источникам доходных поступлений. Штрафы за нарушение законодательства о налогах и сборах относятся к налоговым доходам. Иные штрафные санкции являются источником неналоговых доходов.

Согласно ст. 106 НК РФ штрафы за нарушение законодательства о налогах и сборах являются мерой ответственности за совершение налогового правонарушения. Таковым признается виновно совершенное противоправное (в нарушение законодательства о налогах и сборах) деяние

(действие или бездействие) налогоплательщика, налогового агента и иных лиц, за которое данным кодексом установлена ответственность. В соответствии с требованиями ст. 114 НК РФ налоговые санкции устанавливаются и применяются в виде денежных взысканий (штрафов) в размерах, предусмотренных гл. 16 и 18 НК РФ.

Применительно к рассматриваемой в данном параграфе проблематике к числу определяемых в гл. 16 и 18 НК РФ налоговых правонарушений, за совершение которых может быть предусмотрена ответственность в виде взыскания штрафа, можно отнести:

- нарушение срока постановки на учет в налоговом органе;
- уклонение от постановки на учет в налоговом органе;
- ведение деятельности организацией или индивидуальным предпринимателем без постановки на учет в налоговом органе;
- грубое нарушение организацией правил учета доходов и (или) расходов и (или) объектов налогообложения;
- неуплата или неполная уплата сумм налога в результате занижения налоговой базы, иного неправильного исчисления налога или других неправомерных действий (бездействия);
- неправомерное неперечисление (неполное перечисление) сумм налога, подлежащего удержанию и перечислению налоговым агентом;
- несоблюдение установленного порядка владения, пользования и (или) распоряжения имуществом, на которое наложен арест;
- непредставление в установленный срок налогоплательщиком (налоговым агентом) в налоговые органы документов и (или) иных сведений, предусмотренных законодательством о налогах и сборах и др.

В соответствии с требованиями п. 5 ст. 93.6 БК РФ в случае, если предоставленный бюджетный кредит на пополнение остатков средств на счетах, в том числе местных бюджетов, не погашен в установленный срок, взыскание задолженности по нему, включая штрафы и пени за нарушение срока возврата бюджетного кредита, установленного договором, осуществляется территориальным органом Федерального казначейства за счет доходов от уплаты налогов, сборов и иных обязательных платежей, подлежащих распределению территориальным органом Федерального казначейства в местный бюджет, имеющий задолженность по предоставленному бюджетному кредиту, включая штрафы и пени за нарушение срока его возврата.

Перечень и нормативы иных штрафов, которые признаются в том числе неналоговыми доходами местных бюджетов, определяются в ст. 46 БК РФ.

В частности, в соответствии с требованиями данной статьи зачислению в местный бюджет подлежат суммы денежных взысканий (штрафов):

- за нарушение за нарушение лесного законодательства, установленное на лесных участках, находящихся в муниципальной собственности, — по нормативу 100%;
- за нарушение водного законодательства, установленное на водных объектах, находящихся в муниципальной собственности, — по нормативу 100%;
- за нарушение законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд в слу-

чае, если закупки товаров, работ, услуг осуществляются: муниципальным заказчиком, действующим от имени городского, сельского поселения, муниципального района, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района, — в бюджет соответствующего муниципального образования по нормативу 100%;

— за нарушение законодательства РФ об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности, устанавливающего правила перевозки крупногабаритных и тяжеловесных грузов по автомобильным дорогам общего пользования местного значения, — по нормативу 100%;

— за административные правонарушения в области налогов и сборов, предусмотренные КоАП РФ, в бюджеты муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением, городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя по месту нахождения органа или должностного лица, принявшего решение о наложении денежного взыскания (штрафа), — по нормативу 50%;

— за нарушение бюджетного законодательства РФ (в части бюджетов городских поселений, бюджетов сельских поселений, бюджетов муниципальных районов, бюджетов городских округов, бюджетов городских округов с внутригородским делением, бюджетов внутригородских районов, бюджетов внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя), а также денежных взысканий (штрафов), установленных правовыми актами органов местного самоуправления городских поселений, сельских поселений, муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением, внутригородских районов, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, — по нормативу 100%.

Суммы конфискации, компенсаций и иные средства, в принудительном порядке изымаемые в доход городских поселений, сельских поселений, муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением, внутригородских районов, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя в соответствии с законодательством РФ и решениями судов, подлежат зачислению в соответствующие бюджеты бюджетной системы РФ по нормативу 100%.

Неналоговые доходы от штрафов и иных сумм принудительного изъятия, подлежащие зачислению в соответствии со ст. 46 БК РФ в бюджет городского округа с внутригородским делением, могут быть переданы полностью или частично органами государственной власти субъекта РФ в соответствии с законом субъекта РФ в бюджеты внутригородских районов по единым для всех внутригородских районов нормативам отчислений.

2. Неналоговые доходы местных бюджетов. Согласно ст. 62 БК РФ неналоговые доходы местных бюджетов формируются в том числе за счет:

— доходов от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале), находящегося в муниципальной собственности, за исключением движимого имущества муниципальных бюджетных и автономных

учреждений, а также имущества муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных, — по нормативу 100 процентов;

— доходов от платных услуг, оказываемых муниципальными казенными учреждениями;

— части прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, в размерах, определяемых в порядке, установленном муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований;

— платы за использование лесов, расположенных на землях, находящихся в муниципальной собственности, — по нормативу 100%;

— платы за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких земельных участков и земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, — по нормативу 100%;

— платы по соглашениям об установлении сервитута, заключенным государственными (муниципальными) органами, единым институтом развития в жилищной сфере, государственными или муниципальными предприятиями либо государственными или муниципальными учреждениями в отношении земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, или земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских округов, городских округов с внутригородским делением, городских, сельских поселений, — по нормативу 100% в бюджет муниципального образования, в собственности (на территории) которого находится земельный участок, если иное не установлено данной статьей.

В бюджеты *муниципальных районов, бюджеты городских округов и бюджеты городских округов с внутригородским делением* подлежит зачислению плата за негативное воздействие на окружающую среду по нормативу 55%.

В бюджеты *городских округов и бюджеты городских округов с внутригородским делением* до разграничения государственной собственности на землю поступают:

— доходы от передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских округов, городских округов с внутригородским делением, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков — по нормативу 100%;

— доходы от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских округов, городских округов с внутригородским делением, — по нормативу 100%;

— плата за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких земельных участков и земель и (или) земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских округов, городских округов с внутригородским делением, — по нормативу 100%.

В бюджеты *муниципальных районов* до разграничения государственной собственности на землю поступают:

— доходы от передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских поселений, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков — по нормативу 50%;

— доходы от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах сельских поселений и межселенных территорий муниципальных районов, — по нормативу 100%;

— доходы от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских поселений, — по нормативу 50%;

— доходы от передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах сельских поселений и межселенных территорий муниципальных районов, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков — по нормативу 100%;

— плата за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких земельных участков и земель и (или) земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских поселений, — по нормативу 50%;

— плата по соглашениям об установлении сервитута, заключенным органами местного самоуправления, государственными или муниципальными предприятиями либо государственными или муниципальными учреждениями в отношении земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских поселений, — по нормативу 50%;

— плата за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких земельных участков и земель и (или) земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах сельских поселений и межселенных территорий муниципальных районов, — по нормативу 100%;

— плата по соглашениям об установлении сервитута, заключенным органами местного самоуправления муниципальных районов, органами местного самоуправления сельских поселений, государственными или муниципальными предприятиями либо государственными или муниципальными учреждениями в отношении земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах сельских поселений и межселенных территорий муниципальных районов, — по нормативу 100%.

В бюджеты *городских поселений* до разграничения государственной собственности на землю поступают:

— доходы от передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в гра-

ницах городских поселений, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков — по нормативу 50%;

— доходы от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских поселений, — по нормативу 50%;

— плата за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких земельных участков и земель и (или) земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских поселений, — по нормативу 50%;

— плата по соглашениям об установлении сервитута, заключенным органами местного самоуправления, государственными или муниципальными предприятиями либо государственными или муниципальными учреждениями в отношении земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских поселений, — по нормативу 50%.

В бюджеты *городских поселений, сельских поселений, муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением* подлежит зачислению плата за пользование водными объектами в зависимости от права собственности на водные объекты по нормативу 100%.

В бюджеты *городских округов и бюджеты городских округов с внутригородским делением* поступают:

— доходы от продажи земельных участков, которые расположены в границах городских округов, городских округов с внутригородским делением, находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов РФ, — по нормативу не менее 50%, если законодательством соответствующего субъекта РФ не установлено иное;

— доходы от передачи в аренду земельных участков, которые расположены в границах городских округов, городских округов с внутригородским делением, находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов РФ, а также доходы от продажи прав на заключение договоров аренды таких земельных участков — по нормативу не менее 50%, если законодательством соответствующего субъекта РФ не установлено иное;

— доходы от продажи объектов недвижимого имущества одновременно с занятыми такими объектами недвижимого имущества земельными участками, которые расположены в границах городских округов, городских округов с внутригородским делением, находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов РФ, — по нормативу не менее 50%, если законодательством соответствующего субъекта РФ не установлено иное;

— плата за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких земельных

участков и земельных участков, которые расположены в границах городских округов, городских округов с внутригородским делением, находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов РФ, — по нормативу не менее 50%, если законодательством соответствующего субъекта РФ не установлено иное;

— плата по соглашениям об установлении сервитута, заключенным органами исполнительной власти субъектов РФ, государственными или муниципальными предприятиями либо государственными или муниципальными учреждениями в отношении земельных участков, которые расположены в границах городских округов, городских округов с внутригородским делением, находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов РФ, — по нормативу не менее 50%, если законодательством соответствующего субъекта РФ не установлено иное.

В бюджеты *муниципальных районов* поступают:

— доходы от продажи земельных участков, которые расположены на межселенных территориях, находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов РФ, — по нормативу не менее 50%, если законодательством соответствующего субъекта РФ не установлено иное;

— доходы от передачи в аренду земельных участков, которые расположены на межселенных территориях, находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов РФ, а также доходы от продажи прав на заключение договоров аренды таких земельных участков — по нормативу не менее 50%, если законодательством соответствующего субъекта РФ не установлено иное;

— доходы от продажи объектов недвижимого имущества одновременно с занятыми такими объектами недвижимого имущества земельными участками, которые расположены на межселенных территориях, находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов РФ, — по нормативу не менее 50%, если законодательством соответствующего субъекта РФ не установлено иное;

— плата за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких земельных участков и земельных участков, которые расположены на межселенных территориях, находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов РФ, — по нормативу не менее 50%, если законодательством соответствующего субъекта РФ не установлено иное;

— плата по соглашениям об установлении сервитута, заключенным органами исполнительной власти субъектов РФ, государственными или

муниципальными предприятиями либо государственными или муниципальными учреждениями в отношении земельных участков, которые расположены на межселенных территориях, находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов РФ, — по нормативу не менее 50%, если законодательством соответствующего субъекта РФ не установлено иное.

В бюджеты городских и сельских поселений поступают:

— доходы от продажи земельных участков, которые расположены в границах городских, сельских поселений, находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов РФ, — по нормативу не менее 50%, если законодательством соответствующего субъекта РФ не установлено иное;

— доходы от передачи в аренду земельных участков, которые расположены в границах городских, сельских поселений, находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов РФ, а также доходы от продажи прав на заключение договоров аренды таких земельных участков — по нормативу не менее 50%, если законодательством соответствующего субъекта РФ не установлено иное;

— доходы от продажи объектов недвижимого имущества одновременно с занятыми такими объектами недвижимого имущества земельными участками, которые расположены в границах городских, сельских поселений, находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов РФ, — по нормативу не менее 50%, если законодательством соответствующего субъекта РФ не установлено иное;

— плата за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких земельных участков и земельных участков, которые расположены в границах городских, сельских поселений, находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов РФ, — по нормативу не менее 50%, если законодательством соответствующего субъекта РФ не установлено иное;

— плата по соглашениям об установлении сервитута, заключенным органами исполнительной власти субъектов РФ, государственными или муниципальными предприятиями либо государственными или муниципальными учреждениями в отношении земельных участков, которые расположены в границах городских, сельских поселений, находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов РФ, — по нормативу не менее 50%, если законодательством соответствующего субъекта РФ не установлено иное.

3. Безвозмездные поступления в местные бюджеты. Согласно ст. 41 БК РФ к безвозмездным поступлениям в местный бюджет относятся:

- дотации из других бюджетов бюджетной системы РФ;
- субсидии из других бюджетов бюджетной системы РФ (межбюджетные субсидии);
- субвенции из федерального бюджета и (или) из бюджетов субъектов РФ;
- иные межбюджетные трансферты из других бюджетов бюджетной системы РФ;
- безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования.

Важно отметить, что в ст. 6 БК РФ содержатся только понятия межбюджетных трансфертов и дотаций.

Под первыми понимаются средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы РФ другому бюджету бюджетной системы РФ.

Под вторыми — межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования.

Таким образом, в ст. 6 БК РФ отсутствуют понятия субсидий и субвенций, которые, как уже было сказано выше, упоминаются в ст. 41 БК РФ в качестве одних из видов (источников) безвозмездных поступлений в местный бюджет.

Вместе с тем такие понятия содержатся в других статьях БК РФ. В частности, в ст. 139, где под **субсидиями местным бюджетам** из бюджета субъекта РФ понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам муниципальных образований в целях финансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения. Кроме того, в составе бюджета субъекта РФ могут предусматриваться субсидии местным бюджетам на выравнивание обеспеченности муниципальных образований по реализации ими их отдельных расходных обязательств.

Цели и условия предоставления и расходования субсидий местным бюджетам из бюджета субъекта РФ, критерии отбора муниципальных образований для предоставления указанных субсидий и их распределение между муниципальными образованиями устанавливаются законами субъекта РФ и (или) нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ в соответствии с требованиями БК РФ.

В ст. 140 БК РФ дается понятие **субвенций местным бюджетам** из бюджета субъекта РФ как межбюджетных трансфертов, предоставляемых местным бюджетам в целях финансового обеспечения расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении государственных полномочий Российской Федерации, субъектов РФ, переданных для осуществления органам местного самоуправления в установленном порядке.

Нетрудно заметить, что в отличие от дотаций, которые, как уже было сказано, предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования (за исключением такой цели, как выравнивание бюджетной обеспеченности поселений (внутригородских районов)), субвенции и субсидии предусматриваются в бюджете субъекта РФ на конкретные цели: первые — на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а вторые — на решение ими вопросов местного значения.

В ст. 139.1 БК РФ предусматриваются **иные межбюджетные трансферты**, предоставляемые из бюджета субъекта РФ местным бюджетам. Под ними понимаются межбюджетные трансферты, в том числе в форме дотаций, в пределах 10% общего объема межбюджетных трансфертов местным бюджетам из бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций) и (или) расчетного объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (части расчетного объема дотации), замененной дополнительными нормативами отчислений.

В БК РФ (ст. 142) предусматриваются также различные формы (виды) межбюджетных трансфертов, предоставляемых из местных бюджетов. К их числу относятся:

- дотации из бюджетов муниципальных районов на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений;
- дотации из бюджетов городских округов с внутригородским делением на выравнивание бюджетной обеспеченности внутригородских районов;
- субвенции из бюджетов муниципальных районов бюджетам городских, сельских поселений;
- субвенции из бюджетов городских округов с внутригородским делением бюджетам внутригородских районов;
- субсидии, перечисляемые из бюджетов городских, сельских поселений в бюджеты муниципальных районов на решение вопросов местного значения межмуниципального характера;
- субсидии, перечисляемые в бюджеты субъектов РФ для формирования региональных фондов финансовой поддержки поселений (внутригородских районов) и региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением);
- иные межбюджетные трансферты.

Основания, порядок предоставления и размеры такого рода дотаций, субвенций, субсидий и иных межбюджетных трансфертов регламентируются в ст. 142.1–142.8 БК РФ.

Нормы БК РФ о межбюджетных трансфертах находят свое продолжение в положениях Закона об общих принципах организации местного самоуправления, регламентирующих:

- основания выравнивания бюджетной обеспеченности городских и сельских поселений, внутригородских районов (ст. 60);
- основания выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением (ст. 61);

— основания и порядок предоставления субвенций местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления государственных полномочий (ст. 63);

— основания и порядок предоставления субсидий и иных межбюджетных трансфертов, предоставляемых местным бюджетам из бюджетов субъектов РФ (ст. 63.1.);

— право муниципальных образований осуществлять муниципальные заимствования, в том числе путем выпуска муниципальных ценных бумаг (ст. 64);

— основания и порядок предоставления из местных бюджетов субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов (ст. 65).

Одним из источников безвозмездных поступлений в местные бюджеты, как уже было сказано выше, являются в соответствии с требованиями БК РФ (ст. 41) безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования.

Важно отметить, что приведенные положения о данной форме (виде) безвозмездных поступлений в местные бюджеты не раскрываются в других нормах БК РФ, в связи с чем в практике правоприменительной деятельности возникают проблемы с определением оснований и порядка предоставления и оформления таких поступлений, а также с установлением гарантий от возможных злоупотреблений властью органами и должностными лицами местного самоуправления.

В какой-то мере приведенные положения ст. 41 БК РФ о возможности пополнения местного бюджета за счет безвозмездных поступлений от физических и юридических лиц раскрываются в ст. 56 Закона об общих принципах организации местного самоуправления.

В частности, данная статья предусматривает в качестве такого рода безвозмездных поступлений от физических лиц *средства самообложения граждан*, под которыми понимаются разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения. Размер платежей в порядке самообложения граждан устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования, за исключением отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30% от общего числа жителей муниципального образования и для которых размер платежей может быть уменьшен.

При этом вопросы введения и использования указанных разовых платежей граждан решаются только на местном референдуме (сходе граждан).

Расходы местных бюджетов

Местный бюджет, как уже было отмечено, представляет собой совокупность определяемых в законодательстве не только доходных, но и расходных источников. Такие источники формируются исходя из расходных и публичных обязательств муниципального образования.

В соответствии со ст. 6 БК РФ под *расходными обязательствами* следует понимать обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового обра-

зования (муниципального образования) или действующего от его имени казенного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из местного бюджета.

Под **публичными обязательствами** понимаются обусловленные законом, иным нормативным правовым актом расходные обязательства муниципального образования перед физическим или юридическим лицом, иным публично-правовым образованием, подлежащие исполнению в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере или имеющие установленный указанным законом, актом порядок его определения (расчета, индексации).

Согласно ст. 86 БК 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 (соглашений) по данным вопросам;

— принятия муниципальных правовых актов при осуществлении органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий;

— заключения от имени муниципального образования договоров (соглашений) муниципальными казенными учреждениями.

В данной статье также регламентируются основания и порядок возникновения, формирования и оформления расходных обязательств муниципального образования, а также правовые основы их исполнения в случаях осуществления органами местного самоуправления отдельных видов муниципальных образований части полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения других муниципальных образований, переданных им в соответствии с заключенными соглашениями.

Приведенные положения БК РФ находят свое продолжение в ст. 54 Закона об общих принципах организации местного самоуправления, согласно которой расходные обязательства муниципальных образований предусматривают закупки товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд. Такие закупки осуществляются в соответствии с законодательством РФ за счет средств местного бюджета. Органы местного самоуправления и уполномоченные ими муниципальные учреждения могут выступать заказчиками на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг, связанных с решением вопросов местного значения и осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Раскройте понятие муниципальной собственности.
2. Какие объекты включаются в состав муниципальной собственности?
3. Что такое муниципальная казна?

4. Каковы особенности правового положения муниципальных унитарных предприятий?
5. Каков процесс формирования муниципального имущества?
6. Назовите доходные источники местного бюджета.
7. Перечислите местные налоги и сборы.
8. Каковы другие собственные доходы местных бюджетов?
9. Как оказывается финансовая помощь муниципальным образованиям?
10. Что такое минимальная бюджетная обеспеченность муниципального образования?
11. Раскройте основные стадии бюджетного процесса в муниципальном образовании.

Глава 5

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

5.1. Территории муниципальных образований

В целях обеспечения самостоятельности и повышения эффективности местного самоуправления Конституция РФ и федеральное законодательство определяют территориальные основы его организации и деятельности в соответствии с принципом территориального верховенства, действующим в пределах границ муниципальных образований. Этот принцип находит выражение в положениях Закона об общих принципах организации местного самоуправления о том, что, во-первых, территорией муниципального образования ограничивается верховенство решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан муниципального образования, и решений органов местного самоуправления по вопросам местного значения; во-вторых, в границах муниципальных образований органы местного самоуправления осуществляют свои властные полномочия по самостоятельному управлению муниципальной собственностью, формированию, утверждению и исполнению местного бюджета, установлению местных налогов и сборов, осуществлению охраны общественного порядка, решению иных вопросов местного значения.

Анализ соответствующих положений Конституции РФ, указанного закона и других федеральных законов по данной проблематике позволяет выделить следующие **территориальные основы местного самоуправления**:

- 1) территории (виды) муниципальных образований;
- 2) особенности территориальной организации местного самоуправления на отдельных территориях, специально определяемых в федеральном законодательстве;
- 3) требования, предъявляемые к порядку изменения границ муниципальных образований и их преобразованию с обязательным учетом мнения проживающего там населения;
- 4) виды и правовой статус земель, составляющих территорию муниципального образования.

Согласно ч. 1 ст. 131 Конституции РФ местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях. Конкретизируя приведенное конституционное положение, Закон об общих принципах организации местного самоуправления (ст. 10) закрепляет *двух-уровневую систему организации местного самоуправления* и подразделяет все муниципальные образования на две большие группы:

первый уровень — городские, сельские поселения, внутригородские районы либо внутригородские территории городов федерального значения;

второй уровень — муниципальные районы, городские округа и городские округа с внутригородским делением.

В ст. 2 указанного закона даются понятия отдельных видов муниципальных образований.

В частности, в соответствии с ними общим для городских, сельских поселений, внутригородских районов и внутригородских территорий (внутригородских муниципальных образований) городов федерального значения является то, что в этих муниципальных образованиях местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. Отличие состоит в том, что сельское поселение состоит из одного или нескольких объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), городское поселение — из города или поселка, а внутригородским районом признается внутригородское муниципальное образование, расположенное на части территории городского округа с внутригородским делением.

Приведенные положения ст. 2 Закона об общих принципах организации местного самоуправления находят свое продолжение в ст. 11 гл. 2 «Принципы территориальной организации местного самоуправления» указанного закона, согласно которой в состав территории **городского поселения**, помимо одного города или поселка, в соответствии с генеральным планом могут также входить территории, предназначенные для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры (включая территории поселков и сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями).

В состав территории **сельского поселения** входят, как правило, один сельский населенный пункт или поселок с численностью населения более 1000 человек (для территории с высокой плотностью населения — более 3000 человек) и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1000 человек каждый (для территории с высокой плотностью населения — менее 3000 человек каждый). Сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек обычно входит в состав сельского поселения. Однако в соответствии с законами субъекта РФ такой сельский населенный пункт с учетом плотности населения субъекта РФ и доступности территории поселения может наделяться статусом сельского поселения.

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

Перечень такого рода субъектов и отдельных муниципальных районов утвержден распоряжением Правительства РФ от 25 мая 2004 г. № 707-р.

Границы сельского поселения, в состав которого входят два и более населенных пункта, как правило, устанавливаются с учетом пешеходной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав. Указанные требования в соответствии с законами субъектов РФ могут не применяться на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях.

Территория населенного пункта должна полностью входить в состав территории поселения и не может входить в состав территории другого поселения. Законы субъектов РФ, устанавливающие и изменяющие границы поселений, должны содержать перечень населенных пунктов, входящих в состав территорий этих поселений.

Согласно ст. 2 Закона об общих принципах организации местного самоуправления **муниципальный район** — это несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

Административным центром муниципального района может считаться город (поселок), имеющий статус городского округа и расположенный в границах муниципального района. Границы муниципального района устанавливаются с учетом транспортной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений, входящих в его состав. Исключение составляют территории с низкой плотностью сельского населения, а также муниципальные районы, образованные в отдаленных и труднодоступных местностях.

В ст. 2 Закона об общих принципах организации местного самоуправления **городской округ** определяется как городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных указанным законом вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

Наделение городского поселения статусом городского округа осуществляется законом субъекта РФ при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления соответствующих вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий (ч. 2 ст. 11 Закона об общих принципах организации местного самоуправления).

Разновидностью данного вида муниципального образования могут являться в соответствии с требованиями Закона об общих принципах организации местного самоуправления *городской округ с внутригородским делением*, в котором в соответствии с законом субъекта РФ образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования. Критерии для деления городских округов с внутригородским делением на внутригородские районы устанавливаются законами субъекта РФ и уставом городского округа с внутригородским делением¹.

Важно отметить, что в основе продолжающегося до настоящего времени в Российской Федерации сложнейшего процесса формирования территориальной организации местного самоуправления лежит прежде всего административно-территориальное устройство субъектов РФ².

Такое устройство определяется в законах субъектов РФ в соответствии с требованиями Общероссийского классификатора объектов административно-территориального деления ОК 019-95 (ОКАТО), утвержденного постановлением Госстандарта России от 31 июля 1995 г. № 413. Указанный документ предназначен для обеспечения достоверности, сопоставимости и автоматизированной обработки информации в разрезах административно-территориального деления в таких сферах, как статистика, экономика и др.

Объектами классификации в ОКАТО являются: республики; края; области; города федерального значения; автономная область; автономные округа; районы; города; внутригородские районы, округа города; поселки городского типа; сельсоветы; сельские населенные пункты и др.

Все множество объектов административно-территориального деления подразделяется на группы согласно территориальному делению, и эти группы располагаются по трем уровням классификации в соответствии с административной подчиненностью, причем в каждый уровень включаются объекты, непосредственно подчиненные объектам предыдущего уровня.

Первый уровень классификации включает объекты федерального значения: республики; края; области; города федерального значения; автоном-

¹ Такие новые виды муниципальных образований, как городской округ с внутригородским делением и внутригородской район, были введены Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»». В этом же законе закреплены вопросы местного значения, отнесенные к компетенции указанных муниципальных образований, и полномочия соответствующих органов местного самоуправления по их решению.

² По мнению В. И. Васильева, это объясняется тем, что «сеть муниципальных образований почти идеально легла на сложившуюся структуру административно-территориального деления субъектов Федерации с восстановлением ранее существовавших сельсоветских единиц. Основу той и другой составляют населенные пункты, складывавшиеся столетиями под воздействием географических, экономических, политических, культурных, национальных и ряда других общественных условий». См.: *Васильев В. И.* Административно-территориальное устройство региона и территориальное устройство местного самоуправления // Журнал российского права. 2006. № 3.

ную область; автономный округ, входящий в состав Российской Федерации.

Ко второму уровню классификации относятся: автономные округа, входящие в состав края или области; районы республики, края, области, автономной области, автономного округа, входящего в состав Российской Федерации, внутригородские районы, округа города федерального значения; города республиканского, краевого, областного подчинения; поселки городского типа краевого, областного подчинения.

К третьему уровню классификации относятся: внутригородские районы, округа города республиканского, краевого, областного подчинения; города районного подчинения; поселки городского типа районного подчинения; сельсоветы. В пределах группировок третьего уровня классификации кодируются сельские населенные пункты.

Территории административно-территориальных единиц и муниципальных образований могут и не совпадать. Например, в соответствии с Уставом города Москвы, утвержденным Московской городской Думой 28 июня 1995 г. (ч. 1 ст. 15) территориальными единицами г. Москвы являются районы, поселения и административные округа, имеющие наименования и границы, закрепленные правовыми актами г. Москвы. Согласно ст. 54 того же Устава местное самоуправление в Москве осуществляется в границах внутригородских муниципальных образований, к которым административные округа не относятся. Административные округа в соответствии с Уставом (ст. 17) — это территориальные единицы г. Москвы, образуемые для административного управления соответствующими территориями. Административный округ включает в себя несколько районов г. Москвы. В границах административного округа действуют суды, органы полиции, налоговые и другие государственные органы.

5.2. Особенности организации местного самоуправления на отдельных территориях, специально определяемых в федеральном законодательстве

В гл. 11 Закона об общих принципах организации местного самоуправления к таким территориям отнесены:

- внутригородские территории городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя;
- закрытые административно-территориальных образования;
- наукограды;
- приграничные территории;
- муниципальные образования, расположенные в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции);
- территории инновационного центра «Сколково»;
- территории опережающего социально-экономического развития.

1. Внутригородские территории городов федерального значения.

Согласно ст. 2 Закона об общих принципах организации местного само-

управления *внутригородская территория 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. Особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге, Севастополе закрепляются в ст. 79 этого закона. Применительно к рассматриваемой в данной главе тематике такого рода особенности связаны с тем, что установление и изменение границ внутригородских муниципальных образований, их преобразование осуществляются законами городов федерального значения с учетом мнения населения соответствующих внутригородских территорий.

Приведенные положения указанного закона детализируются и конкретизируются в нормах регионального законодательства. Например, согласно ч. 3 ст. 1 Закона города Москвы «Об организации местного самоуправления в городе Москве» образование муниципальных образований, установление их территорий и наименований осуществляются законом города Москвы по представлению мэра Москвы с учетом исторических и иных местных традиций, географических, градостроительных особенностей, социально-экономических характеристик соответствующих территорий, расположения транспортных коммуникаций, наличия инженерной инфраструктуры и других особенностей территорий. Внутригородскими муниципальными образованиями в г. Москве являются муниципальные округа, городские округа, поселения.

В соответствии с Законом города Москвы от 15 октября 2003 г. № 59 «О наименованиях и границах внутригородских муниципальных образований в городе Москве» к числу таковых в настоящее время отнесены 125 муниципальных округов, 2 городских округа и 18 поселений.

2. *Закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО)*. Согласно ст. 80 Закона об общих принципах организации местного самоуправления ЗАТО являются городскими округами. Особенности осуществления местного самоуправления на таких территориях устанавливаются специальным федеральным законом. В настоящее время это Закон РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании», в соответствии с которым к их числу относятся имеющие органы местного самоуправления административно-территориальные образования, созданные в целях обеспечения безопасного функционирования находящихся на их территории организаций, осуществляющих разработку, изготовление, хранение и утилизацию оружия массового поражения, переработку радиоактивных и других представляющих повышенную опасность техногенного характера материалов, военных и иных объектов, для которых в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан.

Такого рода особый режим и специальные условия предполагают в том числе определенные ограничения и особенности в деятельности населения по осуществлению местного самоуправления на данных территориях, что

находится в полном соответствии с требованиями Конституции и законодательства РФ, поскольку они устанавливаются в целях обеспечения конституционного строя, обороны страны и безопасности государства.

Указанный закон к числу таких ограничений и особенностей относит правила о том, что:

а) решение о создании (упразднении) ЗАТО принимается Президентом России по предложению Правительства РФ и по согласованию с органами государственной власти субъектов РФ, в ведении которых находятся такие территории. При этом для установления и (или) изменения границ ЗАТО и его преобразования требования законодательства РФ об учете мнения населения не применяются;

б) структура, порядок формирования, полномочия и ответственность органов местного самоуправления городского округа ЗАТО определяются в соответствии с законодательством по вопросам местного самоуправления с учетом особенностей, установленных Законом РФ «О закрытом административно-территориальном образовании»;

в) проживание и (или) работа граждан в условиях особого режима безопасного функционирования организаций и (или) объектов в ЗАТО обеспечиваются мерами государственной поддержки, которые включают в себя повышенный уровень бюджетной обеспеченности населения, меры социальной защиты, льготы по оплате труда, государственному страхованию и гарантии занятости;

г) в целях обеспечения особого режима безопасного функционирования предприятий и (или) объектов в ЗАТО устанавливаются: контролируемые и (или) запретные зоны по границе и (или) в пределах указанного образования; ограничения на въезд и (или) постоянное проживание граждан на его территории; ограничения на полеты летательных аппаратов над его территорией и ограничения на право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, недвижимым имуществом, вытекающие из ограничений на въезд и (или) постоянное проживание; ограничения на создание и деятельность на его территории организаций, учредителями которых являются иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные некоммерческие неправительственные организации, отделения иностранных некоммерческих неправительственных организаций, организации с иностранными инвестициями. В тех же целях в ЗАТО организуется разработка и осуществляются меры по предупреждению терроризма, предотвращению техногенных катастроф, обеспечению пожарной безопасности и охране общественного порядка;

д) правом осуществлять предпринимательскую деятельность на территории ЗАТО обладают только юридические и физические лица, отвечающие требованиям обеспечения особого режима безопасного функционирования организаций и (или) объектов в ЗАТО;

е) в ЗАТО действует особый режим использования земель, который устанавливается по решению Правительства РФ;

ж) сделки по приобретению в собственность недвижимого имущества, находящегося на территории ЗАТО, либо иные сделки с таким имуществом

могут совершаться только гражданами Российской Федерации, постоянно проживающими или получившими разрешение на постоянное проживание на такой территории, гражданами Российской Федерации, работающими на данной территории на условиях трудового договора, заключенного на неопределенный срок с организациями, по роду деятельности которых создано ЗАТО, и юридическими лицами, расположенными и зарегистрированными на его территории, и др.

Перечень закрытых административно-территориальных образований и расположенных на их территориях населенных пунктов утвержден постановлением Правительства РФ от 5 июля 2001 г. № 508.

3. Наукограды. Согласно ст. 81 Закона об общих принципах организации местного самоуправления наукограды являются городскими округами. Особенности осуществления местного самоуправления в них устанавливаются Федеральным законом от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации». В соответствии с указанным законом такие особенности связаны с тем, что:

— статус наукограда присваивается муниципальному образованию на определенный срок и может быть досрочно прекращен Правительством РФ по основаниям, определяемым федеральным законодательством;

— Правительство РФ утверждает приоритетные для данного муниципального образования направления научной, научно-технической, инновационной деятельности, экспериментальных разработок, испытаний, подготовки кадров в соответствии с государственными приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники Российской Федерации;

— наукограды могут претендовать на государственную поддержку, выражающуюся в предоставлении из федерального бюджета межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ для предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам наукоградов в порядке, определяемом Правительством РФ;

— государство в порядке, установленном законодательством, вправе осуществлять контроль за выполнением организациями научно-производственного комплекса наукограда возложенных на них функций, использованием ими средств, выделенных на научную, научно-техническую, инновационную деятельность, экспериментальные разработки, испытания, подготовку кадров в соответствии с государственными приоритетами развития науки и техники;

— установление и изменение границы наукограда осуществляется в порядке, специально определяемом законом соответствующего субъекта РФ;

— высвобождаемые в связи с осуществлением мероприятий по сокращению численности или штата, реорганизации или ликвидации организаций научно-производственного комплекса наукограда, по истечении срока действия или досрочному прекращению такого статуса работники организаций научно-производственного комплекса наукограда вправе рассчитывать на обеспечение социальной защиты в соответствии с законодательством РФ о труде и др.

Муниципальное образование, претендующее на присвоение статуса наукограда, должно иметь на своей территории градообразующий научно-производственный комплекс, отвечающий определенным в указанном законе критериям: по численности работающих в организациях этого комплекса жителей данного муниципального образования (не менее 15%); объему научно-технической продукции, соответствующей приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники Российской Федерации (в стоимостном выражении она должна составлять не менее 50% общего объема продукции всех хозяйствующих субъектов, расположенных на территории данного муниципального образования, или стоимость основных фондов комплекса, фактически используемых при производстве научно-технической продукции, составлять не менее 50% стоимости фактически используемых основных фондов всех хозяйствующих субъектов, расположенных на территории муниципального образования, за исключением жилищно-коммунальной и социальной сферы).

В научно-производственный комплекс наукограда входят зарегистрированные на территории данного муниципального образования в качестве юридических лиц и осуществляющие предусмотренную данным законом деятельность:

- научные организации, образовательные организации высшего образования и иные организации, осуществляющие научную, научно-техническую и инновационную деятельность, экспериментальные разработки, испытания, подготовку кадров в соответствии с приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники Российской Федерации, при наличии у них в случаях, предусмотренных законодательством РФ, государственной аккредитации;

- организации независимо от организационно-правовых форм, осуществляющие производство продукции, выполнение работ и оказание услуг, при условии, что доля производства наукоемкой продукции (в стоимостном выражении), соответствующей приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники Российской Федерации в течение предшествующих трех лет, составляет не менее 50% их общего объема производства.

4. Приграничные территории. В соответствии со ст. 82 Закона об общих принципах организации местного самоуправления к числу территорий с особыми условиями организации местного самоуправления могут быть отнесены приграничные территории.

Особенности осуществления местного самоуправления на таких территориях устанавливаются Законом РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации», определяющим в том числе режим приграничной территории.

В соответствии со ст. 37 указанного закона данный режим предусматривает, что органы местного самоуправления муниципальных образований, расположенных полностью или частично на приграничной территории, в соответствии с полномочиями, устанавливаемыми законодательством РФ, организации (независимо от форм собственности) и их объединения, общественные объединения и их должностные лица:

— предоставляют в соответствии с законодательством РФ земельные участки для нужд защиты государственной границы, осуществляют на таких участках муниципальный земельный контроль;

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

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

Уставами муниципальных образований, расположенных полностью или частично на приграничной территории, могут быть предусмотрены должностные лица местного самоуправления по пограничным вопросам.

В случае наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями, связанными с осуществлением определенных видов деятельности в данной области, им должны передаваться соответствующие материальные и финансовые средства.

Население приграничных территорий может привлекаться к защите государственной границы РФ на добровольных началах в составе общественных объединений, добровольных народных дружин, в качестве внештатных сотрудников органов и войск Федеральной пограничной службы РФ и в иных формах в порядке, установленном постановлением Правительства РФ от 15 апреля 1995 г. № 339.

В соответствии с указанным постановлением народные дружины создаются при структурных подразделениях органов и войск Федеральной пограничной службы при содействии органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. В целях повышения эффективности и координации деятельности народных дружин в районе, городе, автономном округе, области, крае, республике решениями органов местного самоуправления и органов исполнительной власти субъектов РФ по согласованию с соответствующими структурными подразделениями органов и войск Федеральной пограничной службы могут создаваться штабы народных дружин из представителей органов местного самоуправления, органов исполнительной власти субъектов РФ, структурных подразделений войск и органов Федеральной пограничной службы, командиров народных дружин.

Исходя из местных условий, иные формы участия граждан в охране государственной границы РФ определяются совместным решением органов Федеральной пограничной службы, органов местного самоуправления и органов исполнительной власти субъектов РФ.

5. Муниципальные образования, расположенные в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции). Указанные муниципальные образования согласно ст. 82.1 Закона об общих принципах организации местного самоуправления также отнесены к числу территорий с особыми условиями организации местного самоуправления.

Такого рода особенности определяются тем, что в данной статье в целях осуществления закупок товаров и связанных с такими закупками услуг

для обеспечения муниципальных нужд, включенных в перечень товаров и услуг, централизованные поставки и оказание которых необходимы для обеспечения жизнедеятельности населения указанных муниципальных образований, закрепляются:

- обязанности органов исполнительной власти субъектов РФ по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков, находящихся на территориях соответствующих субъектов РФ, муниципальных образований, в случае утверждения соответствующего перечня законом субъекта Федерации;

- правило о том, что в такой перечень могут быть включены только топливно-энергетические ресурсы, продовольственные товары и продукция производственно-технического назначения, а также услуги, связанные с их поставками;

- положение о том, что закупки иных товаров, услуг для обеспечения муниципальных нужд, необходимых для обеспечения жизнедеятельности населения указанных муниципальных образований, но не включенных в соответствующий перечень, осуществляются их органами местного самоуправления.

Перечень районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей с ограниченными сроками завоза грузов (продукции) утвержден постановлением Правительства РФ от 23 мая 2000 г. № 402.

6. Территории инновационного центра «Сколково». В соответствии со ст. 82.2 Закона об общих принципах организации местного самоуправления к числу территорий с особыми условиями организации местного самоуправления отнесены территории инновационного центра «Сколково».

Такие особенности установлены Федеральным законом от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре “Сколково”». К их числу можно отнести правила, в соответствии с которыми на территории этого Центра:

- 1) все земельные участки, находящиеся в его границах, жилые помещения, входящие в состав инфраструктуры территории Центра, *принадлежат управляющей компании* на праве собственности. Она в целях обеспечения функционирования инфраструктуры территории Центра и жизнедеятельности на его территории осуществляет полномочия:

- по подготовке и утверждению документов, которые в соответствии с названным федеральным законом применяются вместо генерального плана поселения, правил землепользования и застройки, а также документации по планировке территории на основании таких документов;

- выдаче разрешения на строительство, разрешения на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на территории Центра;

- присвоению наименования улицам, площадям и иным объектам на территории Центра, где проживают граждане;

- организации освещения улиц, установке указателей с наименованиями улиц и номерами домов;

- предоставлению разрешения на условно разрешенные виды использования земельных участков или объектов капитального строительства;
- утверждению формы градостроительного плана земельного участка;
- проведению экспертизы проектной документации объектов капитального строительства и результатов инженерных изысканий, выполняемых для подготовки такой проектной документации;
- согласованию установки рекламных конструкций на территории Центра и принятию решения о их демонтаже;
- организации строительства и эксплуатации автомобильных дорог;
- организации создания и эксплуатации объектов инфраструктуры, находящихся на территории Центра;
- созданию условий для предоставления транспортных услуг населению и организации транспортного обслуживания населения;
- организации электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, водоотведения, снабжения населения топливом;
- организации сбора, вывоза твердых бытовых отходов и мусора, а также благоустройства и озеленения территории Центра;
- созданию условий для обеспечения населения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания, а также для организации досуга;
- организации строительства жилых помещений и их содержания;
- предоставлению жилых помещений, определению оснований и порядка выселения из жилых помещений;
- организации предоставления дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования путем создания или организации создания частных образовательных учреждений;
- предоставлению разрешения на осуществление образовательной деятельности и др.;

2) *не реализуются* полномочия органов местного самоуправления, осуществляемые управляющей компанией, а также полномочия:

- по резервированию земель и изъятию земельных участков, в том числе путем выкупа, в границах поселения для муниципальных нужд;
- осуществлению земельного контроля за использованием земель поселения;
- созданию содержанию и организации деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения;
- созданию условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка;
- обеспечению малоимущих граждан, проживающих на территории Центра и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организации строительства и содержанию муниципального жилищного фонда, созданию условий для жилищного строительства;
- выдаче разрешений на установку рекламных конструкций, аннулированию таких разрешений, выдаче предписаний о демонтаже самовольно установленных вновь рекламных конструкций;

— дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения, а также иные полномочия в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством РФ;

— проведению мероприятий, предусмотренных законодательством РФ об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности;

— организации и осуществлению мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

3) иные полномочия органов местного самоуправления осуществляются в соответствии с законодательством РФ с учетом особенностей, установленных данным федеральным законом;

4) органы государственной власти, органы местного самоуправления размещаются вне территории Центра, за исключением специально созданных подразделений федеральных органов исполнительной власти, указанных в данном федеральном законе.

7. Территории опережающего социально-экономического развития.

В соответствии с требованиями ст. 82.3 Закона об общих принципах организации местного самоуправления к числу территорий с особыми условиями организации местного самоуправления отнесены территории опережающего социально-экономического развития.

Согласно п. 3 ст. 1 Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» таковыми считаются часть территории субъекта РФ, включая ЗАТО, на которой в соответствии с решением Правительства РФ установлен особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности в целях формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения.

Полномочия органов местного самоуправления на территории опережающего социально-экономического развития осуществляются в соответствии с законодательством РФ, за исключением полномочий, отнесенных указанным федеральным законом к компетенции уполномоченного федерального органа или управляющей компании, включая организацию и проведение мероприятий, предусмотренных законодательством РФ об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности.

Для целей применения таможенной процедуры свободной таможенной зоны на территории опережающего социально-экономического развития такая территория приравнивается к особой экономической зоне, определенной в соответствии с Соглашением по вопросам свободных (специальных, особых) экономических зон на таможенной территории Таможенного союза и таможенной процедуры свободной таможенной зоны от 18 июня 2010 г. Таможенная процедура свободной таможенной зоны применяется на участках территории опережающего социально-экономического развития, где создана зона таможенного контроля. Под такими участками для целей указанного федерального закона понимаются земельные участки,

строения, помещения, открытые площадки, расположенные на территории опережающего социально-экономического развития и находящиеся во владении или в аренде у резидента территории опережающего социально-экономического развития.

В указанном федеральном законе на территории опережающего социально-экономического развития предусматриваются также особенности правового регулирования:

- осуществления градостроительной деятельности (ст. 26);
- проведения государственной экологической экспертизы проектной документации объектов инфраструктуры (ст. 27);
- принудительного отчуждения земельных участков (изъятия земельных участков) и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества, иного имущества для государственных нужд (ст. 28);
- резервирования земельных участков (ст. 29);
- размещения объектов инфраструктуры (ст. 30) и др.

5.3. Порядок преобразования муниципальных образований, изменения их границ, упразднения поселений, создания вновь образованных поселений на межселенных территориях

Закон об общих принципах организации местного самоуправления устанавливает **четыре вида (формы)** возможных изменений (преобразований) территорий и (или) правового статуса муниципальных образований: изменение границ муниципального образования (ст. 12); преобразование муниципальных образований (ст. 13); упразднение поселений (ст. 13.1); создание вновь образованных поселений на межселенных территориях (ст. 13.2).

Важно отметить, что согласно ч. 1 ст. 13 указанного закона **преобразованием** муниципальных образований является:

- 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.

Общим для всех указанных видов или форм территориальных и статусных преобразований муниципальных образований является то, что все они реализуются в установленном указанным законом порядке, предусматри-

вающем следующие основные **юридические стадии** процесса изменения границ и (или) правового статуса муниципальных образований:

- инициирование процесса изменения границ и (или) правового статуса муниципальных образований;
- выражение согласия населения на изменение границ и (или) правового статуса муниципального образования посредством специально определяемых законодательством форм непосредственной демократии или через представительный орган соответствующего муниципального образования;
- принятие закона субъекта РФ, которым юридически оформляется принятое решение об изменении границ муниципального образования, его преобразовании или упразднении поселений, или создании вновь образованных поселений на межселенных территориях.

1. Инициирование процесса изменения границ и (или) правового статуса муниципальных образований. Общим для юридических процедур изменения границ муниципального образования; преобразования муниципальных образований; упразднения поселений; создания вновь образованных поселений на межселенных территориях является то, что инициаторами их проведения могут выступать одни и те же субъекты:

- а) население соответствующего муниципального образования;
- б) органы местного самоуправления;
- в) органы государственной власти субъекта РФ;
- г) федеральные органы государственной власти.

Кроме того, все указанные виды (формы) возможных изменений (преобразований) территорий и (или) правового статуса муниципальных образований объединяют единые юридические процедуры (порядок) *выражения данными субъектами инициатив* по поводу такого рода территориальных и статусных изменений:

— инициатива населения соответствующего муниципального образования по поводу изменения границ муниципального образования и (или) преобразования муниципальных образований реализуется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта РФ для выдвижения инициативы проведения местного референдума¹;

— инициативы населения по поводу упразднения поселений (ч. 2 ст. 13.1), создания вновь образованных поселений на межселенных территориях (ч. 1 ст. 13.2) оформляются соответствующим решением, принятым на сходе граждан, проживающих в указанном поселении или населенном пункте, расположенном на межселенных территориях;

— инициативы органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта РФ, федеральных органов государственной власти по поводу возможных изменений (преобразований) территорий и (или) правового статуса муниципальных образований оформляются их решениями, принимаемыми в форме соответствующих правовых актов.

¹ Согласно требованиям ч. 4 ст. 22 Закона об общих принципах организации местного самоуправления обязательным условием выдвижения такой инициативы является сбор подписей в ее поддержку, количество которых устанавливается законом субъекта РФ и не может превышать 5% от числа участников референдума, зарегистрированных на территории муниципального образования.

При этом в Законе об общих принципах организации местного самоуправления определяются случаи, при которых органы местного самоуправления, органы государственной власти субъектов РФ, федеральные органы государственной власти не могут инициировать процесс изменения границ муниципальных образований и их преобразования. В частности, согласно ч. 5 ст. 12 указанного закона они не могут инициировать процедуры изменения границ поселений, в случае если это приведет к уменьшению численности населения сельских населенных пунктов менее чем на 50% относительно минимальной численности населения, установленного в п. 6 ч. 1 ст. 11 Закона об общих принципах организации местного самоуправления¹.

2. Выражение согласия населения на изменение границ и (или) правового статуса муниципального образования. Основной и обязательной юридической стадией процесса изменений (преобразований) территорий и (или) правового статуса муниципальных образований является стадия выражения согласия его населения на такого рода территориальные и статусные преобразования.

Законом об общих принципах организации местного самоуправления применительно к отдельным видам возможных изменений (преобразований) территорий и (или) правового статуса муниципальных образований определяются различные формы выражения согласия населения на такого рода изменения и (или) преобразования в зависимости от важности принимаемого решения².

В форме **голосования населения** одного или нескольких муниципальных образований по вопросам изменения границ или преобразования муниципального образования, предусмотренного ч. 3 ст. 24 указанного федерального закона, либо на сходах граждан, проводимых в порядке, определенном ст. 25.1 данного закона, а также с учетом мнения представительных органов соответствующих муниципальных образований в соответствии с требованиями Закона об общих принципах организации местного самоуправления решаются вопросы:

— изменения границ муниципальных районов, влекущего отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов к территориям других муниципальных районов (ч. 2 ст. 12);

¹ В данной норме предусмотрены следующие требования к минимальной численности населения: один сельский населенный пункт или поселок — более 1000 человек (для территории с высокой плотностью населения — более 3000 человек) и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов — менее 1000 человек каждый (для территории с высокой плотностью населения — менее 3000 человек каждый).

² При этом указанный закон не во всех случаях определяет формы, в которых население выражает свое согласие по поводу выдвинутых инициатив о территориальных и (или) статусных изменениях муниципальных образований. В частности, в ч. 6.3 ст. 13 данного закона закрепляется бланкетная норма, указывающая на то, что согласие населения по вопросу выделения внутригородского района из городского округа с внутригородским делением выявляется в соответствии с его уставом. Такая же бланкетная норма содержится в ч. 7.1 ст. 13 Закона об общих принципах организации местного самоуправления, в которой предусматривается, что формы и порядок выражения согласия населения относительно изменения статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением его статуса городского округа с внутригородским делением определяются в соответствии с его уставом и законом субъекта РФ.

- изменения границ поселений, влекущего отнесение территорий отдельных входящих в их состав населенных пунктов к территориям других поселений (ч. 3 ст. 12);
- разделения поселения, влекущего образование двух и более поселений (ч. 5 ст. 13);
- изменения статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа (ч. 7 ст. 13);
- изменения статуса городского поселения в связи с наделением его статусом сельского поселения, изменения статуса сельского поселения в связи с наделением его статусом городского поселения (ч. 7.2 ст. 13);
- упразднения поселений на территориях с низкой плотностью сельского населения и в труднодоступных местностях, если численность населения сельского поселения составляет не более 100 человек (ч. 1 ст. 13.1).

Важно отметить, что согласно ст. 24 Закона об общих принципах организации местного самоуправления голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования назначается представительным органом муниципального образования и проводится в порядке, установленном Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта РФ для проведения местного референдума, с учетом особенностей, установленных Законом об общих принципах организации местного самоуправления.

Указанное голосование считается состоявшимся, если в нем приняло участие более половины жителей муниципального образования или части муниципального образования, обладающих избирательным правом. Согласие населения на изменение границ муниципального образования, преобразование муниципального образования считается полученным, если за указанные изменение, преобразование проголосовало более половины принявших участие в голосовании жителей муниципального образования или части муниципального образования. Итоги такого голосования и принятые решения подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

В ст. 25.1 Закона об общих принципах организации местного самоуправления предусматривается проведение *схода граждан*, в том числе по предусмотренным в данном законе вопросам:

- изменения границ поселения (муниципального района), в состав которого входит указанный населенный пункт, влекущим отнесение территории указанного населенного пункта к территории другого поселения (муниципального района);
- изменения границ, преобразования поселения, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан;
- упразднения поселения, расположенного на территории с низкой плотностью сельского населения или в труднодоступной местности, если численность населения сельского поселения составляет не более 100 человек.

Такой сход граждан правомочен при участии в нем более половины обладающих избирательным правом жителей населенного пункта или поселения. Решение схода граждан считается принятым, если за него проголосовало более половины его участников.

Закон об общих принципах организации местного самоуправления предусматривает также случаи, когда население **выражает согласие** на указанные выше территориальные и статусные преобразования (изменения) **через представительный орган** соответствующего муниципального образования. В такой форме в указанном федеральном законе предусматривается выявление согласия населения по поводу:

— изменения границ муниципальных районов и входящих в их состав поселений, влекущего отнесение территорий отдельных входящих в состав указанных поселений поселков и сельских населенных пунктов к территориям городских округов (ч. 2.1 ст. 12);

— изменения границ муниципальных районов и поселений, не влекущего отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов соответственно к территориям других муниципальных районов или поселений (ч. 4 ст. 12);

— изменения границ внутригородских районов (ч. 4.1 ст. 12);

— объединения двух и более поселений, не влекущего изменения границ иных муниципальных образований (ч. 3 ст. 13);

— объединения поселения с городским округом и утраты таким поселением статуса муниципального образования (ч. 3.1 ст. 13)¹;

— объединения двух и более внутригородских районов, не влекущего изменения границ иных муниципальных образований (ч. 3.2 ст. 13);

— объединения двух и более муниципальных районов, не влекущего изменения границ иных муниципальных образований, осуществляемого с учетом мнения населения (ч. 4 ст. 13);

— разделения муниципального района (ч. 6 ст. 13);

— разделения внутригородского района, влекущего образование двух и более внутригородских районов (ч. 6.1 ст. 13);

— присоединения поселения к городскому округу с внутригородским делением (ч. 6.2 ст. 13)²;

— создания вновь образованных поселений на межселенных территориях (ч. 2 ст. 13.2).

3. Принятие закона субъекта РФ, которым юридически оформляется принятое решение по рассматриваемым вопросам. Изменение границ муниципального образования, преобразование или упразднение поселений, или создание вновь образованных поселений на межселенных территориях осуществляются законом субъекта РФ, которым таким

¹ В данной норме также указано на то, что в случае объединения городского поселения с городским округом осуществляется одновременно изменение административно-территориального устройства субъекта РФ, в результате которого происходит объединение города, находящегося на территории городского округа, и города (поселка), находящегося на территории городского поселения и являющегося его административным центром.

² В таком случае поселение, присоединяемое к городскому округу с внутригородским делением, наделяется законом субъекта РФ статусом внутригородского района.

образом юридически оформляется принятое решение о территориальных и (или) статусных изменениях (преобразованиях) муниципального образования.

При этом Закон об общих принципах организации местного самоуправления предусматривает случаи, исключающие вступление в силу законов субъектов РФ по такого рода вопросам. В частности, не должны вступать в силу законы субъекта РФ по вопросам:

— создания на межселенной территории вновь образованного поселения в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления муниципального района, в период кампании местного референдума (ч. 2 ст. 13.2);

— преобразования муниципальных образований в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления данного муниципального образования, в период кампании местного референдума (ч. 2 ст. 13).

5.4. Виды и правовой статус земель, составляющих территорию муниципального образования

В основе особого правового статуса земли, выделяющего ее из числа других объектов недвижимости, лежат положения ч. 1 ст. 9 Конституции РФ о том, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Указанный конституционный принцип возлагает на всех землевладельцев и землепользователей особые обязанности:

а) по бережному отношению к земле как к природному объекту, охраняемому в качестве важнейшей составной части природы, природном ресурсе, используемом в качестве средства производства в сельском и лесном хозяйстве и основы осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории РФ;

б) рациональному использованию земли с соблюдением требований градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил и нормативов;

в) недопущению загрязнения, захламления, деградации и ухудшения плодородия почв на землях соответствующих категорий;

г) осуществлению деятельности в данной области с учетом интересов всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина;

д) использованию земельных участков в соответствии с их целевым назначением и принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту¹;

¹ В соответствии с требованиями ст. 284 ГК РФ земельный участок может быть изъят у собственника в случаях, когда он предназначен для ведения сельского хозяйства либо жилищного или иного строительства и не используется по целевому назначению в течение трех лет, если более длительный срок не установлен законом. Согласно ст. 285 ГК РФ ➔

- е) осуществлению мероприятий по охране земель, соблюдению порядка пользования лесами, водными и другими природными объектами;
- ж) своевременному освоению земельных участков в сроки, предусмотренные договорами;
- з) своевременному внесению платежей за землю.

В соответствии с требованиями п. 3 ч. 1 ст. 11 Закона об общих принципах организации местного самоуправления территорию муниципального образования составляют следующие **виды земель**:

- исторически сложившиеся земли населенных пунктов;
- прилегающие к ним земли общего пользования;
- территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения;
- рекреационные земли;
- земли, необходимые для развития поселения.

Указанные положения детализируются и конкретизируются в нормах гл. XV «Земли населенных пунктов» ЗК РФ.

Согласно ст. 83 ЗК РФ *землями населенных пунктов* признаются земли, используемые и предназначенные для их застройки и развития. Границы городских, сельских населенных пунктов отделяют земли населенных пунктов от земель иных категорий. Границы городских, сельских населенных пунктов не могут пересекать границы муниципальных образований или выходить за их границы, а также пересекать границы земельных участков, предоставленных гражданам или юридическим лицам.

В состав земель поселений (ст. 85 ЗК РФ) могут входить земельные участки, отнесенные в соответствии с градостроительными регламентами к следующим территориальным зонам:

- жилым;
- общественно-деловым;
- производственным;
- инженерных и транспортных инфраструктур;
- рекреационным;
- сельскохозяйственного использования;
- специального назначения;
- военных объектов;
- иным территориальным зонам.

Земельные участки в составе *жилых зон* предназначены для застройки жилыми зданиями, а также объектами культурно-бытового и иного назначения. Жилые зоны могут предназначаться для индивидуальной жилой застройки, малоэтажной смешанной жилой застройки, среднеэтажной смешанной жилой застройки и многоэтажной жилой застройки, а также иных видов застройки согласно градостроительным регламентам.

➔ основаниями признания использования земельного участка с нарушением требований законодательства РФ и его изъятия у собственника являются использование земельного участка не по целевому назначению или установление того, что его использование приводит к существенному снижению плодородия земель сельскохозяйственного назначения либо причиняет вред окружающей среде.

Земельные участки в составе *общественно-деловых зон* предназначены для застройки административными зданиями, объектами образовательного, культурно-бытового, социального назначения и иными предназначенными для общественного использования объектами согласно градостроительным регламентам.

Земельные участки в составе *производственных зон* предназначены для застройки промышленными, коммунально-складскими, иными используемыми для этих целей производственными объектами согласно градостроительным регламентам.

Земельные участки в составе *зон инженерной и транспортной инфраструктуры* предназначены для застройки объектами железнодорожного, автомобильного, речного, морского, воздушного и трубопроводного транспорта, связи, инженерной инфраструктуры, а также объектами иного назначения согласно градостроительным регламентам.

Земельные участки в составе *рекреационных зон*, в том числе земельные участки, занятые городскими лесами, скверами, парками, городскими садами, прудами, озерами, водохранилищами, используются для отдыха граждан и туризма.

Включение земель рекреационного назначения в состав земель поселений не может изменить их целевое назначение. Указанное обстоятельство обусловило закрепление в п. 5 ст. 98 ЗК РФ нормы о том, что на землях рекреационного назначения запрещается деятельность, не соответствующая их целевому назначению. В этих зонах не допускается строительство и расширение действующих промышленных, коммунальных и складских объектов, непосредственно не связанных с эксплуатацией объектов оздоровительного и рекреационного назначения.

В пределах границ населенных пунктов могут выделяться зоны *особо охраняемых территорий*, в которые включаются земельные участки, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное особо ценное значение.

Земельные участки, на которых находятся объекты, не являющиеся памятниками истории и культуры, но расположенные в границах зон охраны памятников истории и культуры, используются в соответствии с градостроительными регламентами, установленными с учетом требований охраны памятников истории и культуры.

Земельные участки в составе *зон сельскохозяйственного использования* в населенных пунктах — земельные участки, занятые пашнями, многолетними насаждениями, а также зданиями, сооружениями сельскохозяйственного назначения, — используются в целях ведения сельскохозяйственного производства до момента изменения вида их использования в соответствии с генеральными планами населенных пунктов и правилами землепользования и застройки.

Следует отметить, что земельные участки общего пользования, занятые площадями, улицами, проездами, автомобильными дорогами, набережными, скверами, бульварами, водными объектами, пляжами и другими объектами, могут включаться в состав различных территориальных зон и не подлежат приватизации.

Согласно ст. 50 Закона об общих принципах организации местного самоуправления земельные участки могут находиться в муниципальной собственности поселения в соответствии с федеральными законами.

Конституция РФ (ч. 2 ст. 9) закрепляет, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности, которые признаются и защищаются равным образом. Согласно ст. 19 ЗК РФ в муниципальной собственности находятся земельные участки:

- которые признаны таковыми федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов РФ;
- право муниципальной собственности на которые возникло при разграничении государственной собственности на землю;
- которые приобретены по основаниям, установленным гражданским законодательством;
- которые безвозмездно переданы в муниципальную собственность из федеральной собственности.

Земельный участок, от права собственности на который собственник отказался, является собственностью городского округа, городского или сельского поселения либо, в случае расположения такого земельного участка на межселенной территории, собственностью муниципального района по месту расположения земельного участка с даты государственной регистрации прекращения права собственности на него.

Кроме того, в соответствии с нормами данной статьи в муниципальную собственность могут передаваться земли:

- находящиеся в собственности субъектов РФ, в том числе за пределами границ муниципальных образований, в целях обеспечения их развития и их предоставления отдельным категориям граждан и (или) некоммерческим организациям, созданным гражданами;
- находящиеся в муниципальной собственности одного муниципального образования в муниципальную собственность другого муниципального образования в целях их предоставления отдельным категориям граждан и (или) некоммерческим организациям.

Исходя их закрепляемых в законодательстве и рассмотренных в предыдущем параграфе особенностей организации местного самоуправления в городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе, в их собственность могут передаваться земельные участки, находящиеся в собственности других субъектов РФ или муниципальной собственности в целях их предоставления отдельным категориям граждан и (или) некоммерческим организациям, созданным гражданами, в случаях, если основания бесплатного предоставления земельных участков этим лицам предусмотрены ЗК РФ и другими федеральными законами.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Назовите основные требования, предъявляемые к городским и сельским поселениям.

2. Каким образом административно-территориальное устройство субъектов РФ связано с территориальной организацией местного самоуправления?
3. Какие требования предъявляются к городскому округу и муниципальному району?
4. В чем заключаются особенности организации местного самоуправления на территориях закрытых административно-территориальных образований, приграничных территориях и на территориях наукоградов?
5. В чем состоят особенности организации местного самоуправления в Москве и Санкт-Петербурге?
6. В каких формах население выражает согласие на проведение территориальных изменений или преобразований муниципального образования?
7. Расскажите о порядке назначения и проведения голосования по вопросам изменения границ или преобразования муниципального образования.
8. Назовите виды земель на территории муниципального образования.
9. Каковы особенности правового регулирования земельных отношений в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге?

Глава 6

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

6.1. Основные международно-правовые стандарты организации местного самоуправления в Российской Федерации

Обязательность организации местного самоуправления в Российской Федерации в соответствии с международно-правовыми стандартами вытекает из положений ч. 4 ст. 15 Конституции РФ о том, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Право граждан на осуществление местного самоуправления относится к числу их важнейших конституционных прав и закрепляется не только в законодательстве всех без исключения демократических государств, но и в международно-правовых актах. В преамбуле Европейской хартии местного самоуправления, принятой Советом Европы 15 октября 1985 г. по инициативе Постоянной конференции местных и региональных органов власти Европы и вступившей в силу 1 сентября 1988 г., установлено, что «право граждан участвовать в управлении государственными делами относится к демократическим принципам, разделяемым всеми Государствами — членами Совета Европы» и это право «наиболее непосредственным образом может быть осуществлено именно на местном уровне»¹.

Право на осуществление местного самоуправления находит свое отражение в ст. 21 *Всеобщей декларации прав человека*, принятой Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 10 декабря 1948 г., где закреплено, что каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей, а также право равного доступа к государственной службе в своей стране. Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования.

¹ В Российской Федерации данный международно-правовой акт ратифицирован Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ.

Развитие принципов, установленных во Всеобщей декларации прав человека, нашло отражение в **Конвенции о защите прав человека и основных свобод**, принятой государствами — членами Совета Европы на Консультативной ассамблее Европейского совета в Риме 4 ноября 1950 г. В Российской Федерации эта конвенция ратифицирована Федеральным законом от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ.

Важно подчеркнуть, что после ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод Российская Федерация признает *ipso facto* и без специального соглашения юрисдикцию Европейского суда по правам человека обязательной по вопросам толкования и применения данной конвенции и протоколов к ней в случаях предполагаемого нарушения Российской Федерацией положений этих договорных актов и когда предполагаемое нарушение имело место.

Важнейшим международно-правовым актом по вопросам местного самоуправления, в котором находят свое отражение основные международно-правовые стандарты организации местного самоуправления в Российской Федерации, является **Европейская хартия местного самоуправления**, которая состоит из преамбулы и трех частей.

В преамбуле местное самоуправление объявляется в качестве одной из основ конституционного строя любого демократического государства, а его развитие представляется как вклад в построение единой Европы, основанной на принципах демократии и права. Там же закрепляются следующие *основы (принципы)* организации местного самоуправления в странах, присоединившихся к этому международно-правовому документу:

— органы местного самоуправления составляют одну из главных основ любого демократического строя;

— право граждан участвовать в ведении государственных дел относится к демократическим принципам, разделяемым всеми государствами — членами Совета Европы, и это право наиболее непосредственным образом может быть осуществлено именно на местном уровне;

— наличие облеченных реальной ответственностью органов местного самоуправления может обеспечить эффективное и одновременно приближенное к гражданину управление;

— защита и укрепление местного самоуправления в различных европейских странах представляют собой значительный вклад в построение Европы, основанной на принципах демократии и децентрализации власти;

— является обязательным наличие местных органов самоуправления, которые располагают уполномоченными для принятия решений органами, созданными демократическим путем, и которые имеют широкую автономию в отношении своей компетенции, порядка и средств ее осуществления и необходимых для этого ресурсов.

Первая часть Европейской хартии местного самоуправления посвящена законодательному закреплению основ местного самоуправления. В ней закрепляются понятие местного самоуправления, гарантии его самостоятельности и защиты; предметы ведения и основные полномочия органов местного самоуправления, а также порядок их реализации; основания и порядок делегирования полномочий органов государственной власти

органам местного самоуправления; гарантии территориального верховенства и самостоятельности местного самоуправления; источники финансирования местного самоуправления; основы муниципальной службы; вопросы судебной защиты прав местного самоуправления. Во второй части Хартии устанавливаются обязательства государств, ее подписавших. Государство обязуется соблюдать не менее 20 пунктов первой части Хартии. Часть III Хартии устанавливает порядок подписания, ратификации и вступления ее в силу.

Для решения международно-правовых проблем развития местного самоуправления в Европе создан *Конгресс местных и региональных органов*, который входит в структуру органов Совета Европы. Конгресс состоит из двух палат: Палаты местных органов власти и Палаты регионов. Заседания Конгресса проводятся один раз в год во Дворце Европы в Страсбурге. Конгресс является совещательным органом, а его решения носят рекомендательный характер. Российская Федерация является членом Совета Европы с 1996 г. и с этого же времени принимает участие в работе Конгресса.

Включение Конституцией РФ общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации в правовую систему нашей страны является важным историческим шагом. Оно коренным образом меняет как в целом понятие правовой системы России и структуру системы источников права, так и в частности по-новому ставит вопрос о соотношении, иерархии нормативных правовых актов, призванных регулировать общественные отношения в области организации местного самоуправления¹.

Конституция как основа правовой системы государства обладает высшей юридической силой, приматом в отношении всех остальных норм. Международное право учитывает особый статус конституции, определяющей и закрепляющей законодательно социально-политическое устройство страны, ее правовой системы. Утверждая суверенное право каждого государства свободно выбирать и развивать свою правовую систему, оно требует уважения к установленному конституцией правопорядку.

Вместе с тем свобода государства в определении характера своей правовой системы не является неограниченной.

Принцип суверенного равенства государств, закрепляя их право на свободный выбор политико-правовой системы, в то же время взаимосвязан с другим основополагающим принципом: «Каждое государство обязано выполнять полностью, добросовестно свои международные обязательства». Добросовестное выполнение обязательств по международному праву предусматривает, что при осуществлении своих суверенных прав, включая право устанавливать законы и административные правила, государства «будут соотноситься со своими юридическими обязательствами по международному праву»².

¹ См. подробнее: *Карташкин В. А.* Международная защита прав человека и внутренняя юрисдикция государств // *Обозреватель — Observer*. 2013. № 2. С. 66–75.

² *Лукашук И. И.* Международное право. Общая часть : учебник. М. : Волтерс Клувер, 2010. С. 123.

С учетом актуальности проблемы соотношения норм Конституции РФ с нормами и принципами международного права, она стала предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ в Постановлении от 14 июля 2015 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона “О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней”, пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона “О международных договорах Российской Федерации”, частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы».

Поводом к рассмотрению дела явился запрос группы депутатов Государственной Думы, по мнению которых содержащиеся в указанных нормативных правовых актах соответствующие положения фактически обязывают Россию и ее органы законодательной, исполнительной и судебной власти к безусловному исполнению постановления Европейского суда по правам человека даже в случае, если оно противоречит Конституции РФ.

Применительно к исследуемой в данном параграфе проблематике международно-правовых стандартов организации местного самоуправления в Российской Федерации следует выделить следующие выводы Конституционного Суда РФ, положенные в основу его правовой позиции относительно соотношения норм Конституции РФ с нормами и принципами международного права:

— в силу приоритета конституционных положений, закрепляющих суверенитет России, а также признания высшей юридической силы именно Конституции РФ следует считать недопустимой имплементацию в правовую систему государства международных договоров, участие в которых может повлечь ограничения прав и свобод человека и гражданина или допустить какие-либо посягательства на основы конституционного строя Российской Федерации и тем самым нарушить конституционные предписания;

— признание Россией общепризнанных принципов и норм международного права составной частью национальной правовой системы не означает ее отказ от государственного суверенитета, относящегося к основам конституционного строя и предполагающего верховенство, независимость и самостоятельность государственной власти, полноту законодательной, исполнительной и судебной власти государства на всей его территории и независимость в международном общении, а также являющегося необходимым качественным признаком Российской Федерации, характеризующим ее конституционно-правовой статус;

— Россия может в порядке исключения отступить от выполнения возлагаемых на нее обязательств, когда такое отступление является единственно

возможным способом избежать нарушения основополагающих принципов и норм Конституции РФ;

— поскольку Россия, по смыслу ст. 15 (ч. 1 и 4), 79 и 125 (ч. 6) Конституции РФ, не вправе заключать международные договоры, не соответствующие Конституции РФ, а правила международного договора, если они нарушают конституционные положения, имеющие, несомненно, особо важное для России значение, не могут и не должны применяться в ее правовой системе, основанной на верховенстве Конституции РФ, обязанностью органов государственной власти при имплементации международных договоров, предполагающей соотнесение законодательства РФ с ее обязательствами по международным договорам, являются признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, как они определены Конституцией РФ.

В данном Постановлении Конституционный Суд РФ сформулировал конкретные рекомендации органам государственной власти РФ относительно их действий в случае принятия Европейским судом по правам человека постановления, в котором констатируется нарушение в Российской Федерации прав и свобод человека при применении закона либо отдельных его положений.

6.2. Конституционные основы организации местного самоуправления в Российской Федерации

Конституция РФ (ч. 2 ст. 3) впервые относит местное самоуправление к числу основ конституционного строя России и определяет его в качестве самостоятельной формы осуществления народом принадлежащей ему власти. Тем самым впервые на конституционном уровне закреплено существование независимой от государства системы власти народа, созданной для решения вопросов местного значения. В связи с этим представляется бесспорным, что степень развитости и самостоятельности местного самоуправления является одним из важнейших показателей уровня демократизма системы управления обществом и государством¹.

Конституционное признание такой основополагающей роли местного самоуправления означает необходимость обеспечения его организационной обособленности и самостоятельности. В этих целях Конституция РФ (ст. 12), признавая и гарантируя местное самоуправление, указывает на его самостоятельность в пределах своих полномочий, а также на то, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Это означает, что государственные органы не вправе вмешиваться в деятельность органов местного самоуправления, образовывать такие органы,

¹ По весьма точному замечанию Т. Я. Хабриевой, «сегодня любое развитое общество невозможно представить без местного самоуправления. Демократические государства давно признали достоинства местного самоуправления и отвели ему особое место в структуре власти». См.: *Хабриева Т. Я.* Современная конституция и местное самоуправление // Журнал российского права. 2005. № 4.

назначать должностных лиц местного самоуправления, отменять их решения (отмена данных решений возможна в судебном порядке), давать указания относительно распоряжения объектами собственности, финансовыми средствами и т.д. Служащие органов местного самоуправления относятся законом к отдельной от государственных служащих категории — муниципальных служащих. Кроме того, согласно ч. 1 ст. 131 Конституции РФ структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

Организационное обособление местного самоуправления в общей системе управления обществом обеспечивается также с помощью гарантий, установленных в различных статьях гл. 8 «Местное самоуправление» Конституции РФ.

Так, в ст. 130 закрепляются экономические гарантии такой обособленности, чью основу составляет муниципальная собственность, владение, пользование и распоряжение которой осуществляется населением самостоятельно.

В ст. 131 устанавливаются гарантии территориального верховенства (самостоятельности) местного самоуправления. К их числу Конституция РФ относит основной круг территорий, на которых может осуществляться местное самоуправление (городские, сельские поселения); запреты на изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, без учета мнения населения соответствующих территорий.

В ст. 132 определяется следующий круг вопросов местного значения (предметы ведения местного самоуправления), в решении которых органы местного самоуправления самостоятельны: управление муниципальной собственностью; формирование, утверждение и исполнение местного бюджета; установление местных налогов и сборов; осуществление охраны общественного порядка; решение иных вопросов местного значения.

В ст. 133 закрепляются правовые гарантии обеспечения самостоятельности местного самоуправления, которые законодатель связывает с правом местного самоуправления на судебную защиту; правом на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти; запретами на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией РФ и федеральными законами.

Провозглашенный в ст. 12 Конституции РФ принцип организационного обособления и самостоятельности местного самоуправления в общей системе управления обществом и государством не означает, что органы местного самоуправления отделены от государства.

Закрепленное в Конституции РФ положение о высшей юридической силе и прямом действии Основного Закона России означает, что все конституционные нормы, в том числе и по вопросам организации местного самоуправления, имеют верховенство над законами и подзаконными актами, в силу чего суды при разбирательстве конкретных судебных дел по искам о признании недействительными нарушающих права местного самоуправления актов органов государственной власти и государственных должностных лиц, органов местного самоуправления и должностных

лиц местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, а также общественных объединений должны руководствоваться Конституцией РФ.

6.3. Федеральное законодательство об общих принципах организации местного самоуправления в России: история развития, современные проблемы его реализации

В истории развития федерального законодательства о местном самоуправлении можно выделить несколько этапов.

Первый этап (1990—1993) связан прежде всего с формированием законодательных основ организации местного самоуправления в Российской Федерации.

В последние годы существования СССР были приняты первые отечественные законы о местном самоуправлении: Закон СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР»¹.

Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» определял местное самоуправление как часть социалистического самоуправления народа, которое призвано обеспечить реализацию прав и свобод граждан, их самостоятельность в решении вопросов социального и экономического развития территории, охраны окружающей среды; устанавливал систему местного самоуправления, которая включала в себя местные Советы народных депутатов, органы территориального общественного самоуправления, формы непосредственной демократии; закреплял положения о том, что местное самоуправление осуществляется в пределах границ административно-территориальных единиц, а экономическую основу местного самоуправления составляет коммунальная собственность.

В отличие от союзного закона, Закон РФ «О местном самоуправлении в Российской Федерации» определял местное самоуправление как систему организации деятельности граждан для самостоятельного (под свою ответственность) решения вопросов местного значения исходя из интересов населения, его исторических, национально-этнических и иных особенностей, на основе Конституции и законов РФ, конституций и законов республик в составе Российской Федерации; впервые закрепил такое понятие, как «муниципальная собственность»; устанавливал перечень территорий, на которых может осуществляться местное самоуправление (территории районов, городов, районов в городах, поселков, сельсоветов, сельских населенных пунктов); закрепил положение о том, что органами местного самоуправления являются Советы народных депутатов и местная администра-

¹ Впоследствии в соответствии с Законом РФ от 22 октября 1992 г. № 3703-1 «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» этот закон был переименован в Закон РФ «О местном самоуправлении в Российской Федерации».

ция, которая заменила действовавшие ранее исполнительные комитеты местных советов. При этом местным советам отводилась главенствующая роль в системе местного самоуправления.

На федеральном уровне были приняты также Закон РСФСР от 24 октября 1991 г. № 1803-1 «О выборах главы администрации»; законы РФ: от 5 марта 1992 г. № 2449-1 «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации»; от 3 июля 1992 г. № 3199-1 «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР “О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов РСФСР”»; от 1 апреля 1993 г. № 4733-1 «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»; от 15 апреля 1993 г. № 4807-1 «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления» и др.

Однако эти законы не оказали какого-либо серьезного влияния на становление местного самоуправления, поскольку в силу сложившихся обстоятельств их положения остались невыполненными. Выборы глав местных администраций не проводились, а местному самоуправлению так и не были предоставлены все предусмотренные законом финансово-экономические средства, необходимые для решения вопросов местного значения.

Второй этап (1993—1995) — формирование системы правового регулирования местного самоуправления в Российской Федерации. Этот этап сложился на основе соответствующих указов главы Российского государства, которые были направлены прежде всего на реализацию положений Закона РФ «О местном самоуправлении в Российской Федерации», а после вступления в силу Конституции РФ (25 декабря 1993 г.) — ее норм.

К числу важнейших нормативных правовых актов этого периода можно отнести указы Президента РФ: от 9 октября 1993 г. № 1616 «О некоторых мерах по оказанию государственной поддержки местного самоуправления»; от 9 октября 1993 г. № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации»; от 22 декабря 1993 г. № 2265 «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации»; от 21 марта 1994 г. № 557 «О мерах по обеспечению реформы местного самоуправления» и др.

Особое место среди указанных правовых актов главы Российского государства занимает Указ Президента РФ от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации», которым в целях укрепления основ народовластия, обеспечения реформы местного самоуправления в Российской Федерации, а также учитывая инициативы и предложения органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и их ассоциаций, было утверждено Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы, а также установлено

уникальное, с точки зрения иерархичности источников муниципального права, правило о том, что *Закон РФ «О местном самоуправлении в Российской Федерации»*, другие законодательные акты применяются в части, не противоречащей данному указу.

Органам государственной власти субъектов РФ было рекомендовано осуществлять реформу местного самоуправления не на основе Закона РФ «О местном самоуправлении в Российской Федерации», а в соответствии с указанным Положением.

Исторический характер Указа Президента РФ «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» состоит в том, что им была прекращена деятельность городских и районных Советов народных депутатов, а их функции возложены на соответствующую местную администрацию¹.

В соответствии с названным указом Президента РФ выборы в представительные органы местного самоуправления предполагалось провести в период с декабря 1993 г. по июнь 1994 г. Дату проведения выборов должны были устанавливать органы государственной власти субъектов РФ.

Указом Президента РФ от 29 октября 1993 г. № 1797 были утверждены Основные положения о выборах в органы местного самоуправления. Органам государственной власти субъектов РФ рекомендовалось принять положения о выборах в органы местного самоуправления с их учетом.

В этот период Президентом России были изданы указы, отражавшие особенности организации местного самоуправления и в г. Москве. Речь идет прежде всего об указах Президента РФ: от 10 декабря 1993 г. № 2125 «Об общих принципах административно-территориального деления и организации местного самоуправления в городе Москве»; от 24 октября 1993 г. № 1738 «О поддержке мер правительства Москвы и Московского областного Совета народных депутатов по реформе органов государственной власти и органов местного самоуправления в г. Москве и Московской области», которым, в частности, было одобрено Временное положение о системе органов государственной власти г. Москвы.

В ходе проходившего на основе указов Президента РФ процесса формирования местного самоуправления были заложены новые основы его организации, накоплен бесценный опыт такой работы, подготовлены условия формирования достаточной правовой базы для эффективной деятельности населения и органов власти по осуществлению местного самоуправления.

Однако поскольку указы Президента России по вопросам местного самоуправления были изданы или до вступления в силу Конституции РФ, или до принятия Федерального закона 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», то они не соответствовали их положениям, ограничивали во многом конституционные права населения на осуществление местного самоуправления и поэтому подлежали пересмотру в соответствии с конституционной моделью местного самоуправления.

¹ Таким образом, советская власть, впервые объявленная в нашем государстве Конституцией РСФСР 1918 г., просуществовала в России 75 лет.

Третий этап развития федерального законодательства по вопросам организации местного самоуправления (1995—2003) начался с принятием Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Данный закон стал основой для формирования нормативно-правовой базы о местном самоуправлении на федеральном, региональном и местном уровнях.

Закон сохранял преемственность существовавшему ранее законодательству о местном самоуправлении. Так, согласно ст. 55 этого закона нормативные акты РФ до приведения их в соответствие с данным федеральным законом подлежали применению в части, ему не противоречащей. Кроме того, этот федеральный закон сохранил действие ряда положений Закона РФ «О местном самоуправлении в Российской Федерации», в частности: ст. 49—76 (закреплявших полномочия местной администрации) — до принятия субъектами РФ законов о разграничении предметов ведения муниципальных образований; ст. 80—86 (регулировавших вопросы территориального общественного самоуправления) — до принятия субъектами РФ законов о регулировании осуществления местного самоуправления в формах, предусмотренных ст. 24, 27 Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ.

К числу несомненных достоинств Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» следует отнести детальную правовую регламентацию: общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации и организационно-правовых форм его осуществления; правовых, экономических и финансовых основ местного самоуправления и государственных гарантий его осуществления; основных полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Важной новацией этого закона явилось четко проведенное разграничение предметов ведения и полномочий в области местного самоуправления между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. Так, согласно ст. 4 данного закона правовому регулированию нормативно-правовыми актами РФ подлежали вопросы: определения общих принципов организации местного самоуправления и осуществления контроля за соблюдением требований федерального законодательства; обеспечения соответствия законодательства субъектов РФ о местном самоуправлении Конституции РФ и федеральному законодательству; обеспечения гарантий осуществления обязанностей государства в области местного самоуправления; регулирования законами порядка передачи объектов федеральной собственности в муниципальную собственность; наделения органов местного самоуправления отдельными полномочиями Российской Федерации с передачей им материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления указанных полномочий; установления государственных минимальных социальных стандартов в области местного самоуправления; регулирования отношений между федеральным бюджетом и местными бюджетами; принятия федеральных программ развития местного

самоуправления; регулирования и защиты прав граждан на осуществление местного самоуправления; регулирования федеральными законами особенностей организации местного самоуправления в городах федерального значения и т.д.

В ст. 5 указанного закона определялись основные полномочия органов государственной власти субъектов РФ в области местного самоуправления по принятию и изменению законов субъектов РФ о местном самоуправлении и контролю за их соблюдением; регулированию отношений между бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами; обеспечению сбалансированности минимальных местных бюджетов на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности; наделению органов местного самоуправления законом отдельными полномочиями субъектов РФ; принятию региональных программ развития местного самоуправления; защите прав граждан на осуществление местного самоуправления; обеспечению гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления; обеспечению государственных минимальных социальных стандартов; установлению и изменению порядка образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований и т.д.

В ст. 6 рассматриваемого закона детально регламентировались предметы ведения местного самоуправления (вопросы местного значения): принятие и изменение уставов муниципальных образований, контроль за их соблюдением; владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью; формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, решение других финансовых вопросов местного значения; комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования; содержание и использование муниципальных жилищного фонда и нежилых помещений; организация, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного, общего и профессионального образования, муниципальных учреждений здравоохранения, обеспечение санитарного благополучия населения; охрана общественного порядка, организация и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка, осуществление контроля за их деятельностью и т.д.

В ст. 12 этого закона было обращено внимание на особенности его организации на отдельных территориях. К их числу относились *внутригородские территории городов Москвы и Санкт-Петербурга*, где особенности осуществления местного самоуправления связаны с необходимостью сохранения единства городского хозяйства в соответствии с уставами и законами указанных субъектов РФ. При этом закон содержал императивную норму о том, что население городских поселений, входящих в состав субъектов РФ — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления.

Во многом положения данного федерального закона были обращены в будущее, поскольку в то время только начинала формироваться система законодательства Российской Федерации и ее субъектов по вопросам местного самоуправления, происходило создание органов местного самоуправления, осуществлялся поиск наиболее эффективных форм и методов

реализации населением своего конституционного права на осуществление местного самоуправления.

Для решения указанных задач и совершенствования правовой регламентации наиболее принципиальных, важных вопросов организации местного самоуправления на переходный период в главе «Заключительные и переходные положения» этого закона предусматривалась возможность: временного правового регулирования отдельных вопросов местного самоуправления уставами муниципальных образований до принятия законов субъектов РФ; назначения местного референдума главой муниципального образования в случае отсутствия представительного органа местного самоуправления.

Кроме того, Правительству РФ предлагалось не позднее 14 месяцев со дня вступления в силу указанного федерального закона разработать и представить на рассмотрение Государственной Думы РФ проекты соответствующих федеральных законов и законодательных актов. Выборы же представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления должны были быть проведены не позднее 16 месяцев со дня вступления в силу этого закона.

В развитие положений Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в рассматриваемый период времени были приняты и другие важнейшие федеральные законы:

- от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»;
- от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»;
- от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации»;
- от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»;
- от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и др.

Четвертый этап развития федерального законодательства по вопросам организации местного самоуправления начался с принятием Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и продолжается до настоящего времени.

Этот закон является важнейшим источником муниципального права, правовой основой для дальнейшего развития и совершенствования законодательства субъектов РФ о местном самоуправлении и муниципальных правовых актов.

Он открывает новый и весьма значительный этап в развитии правовых основ организации местного самоуправления как в России в целом, так и в субъектах РФ в частности.

Важной отличительной чертой Закона об общих принципах организации местного самоуправления является то, что он объединил в себе ряд

законопроектов, которые подготавливались в течение нескольких лет Государственной Думой РФ, но по разным причинам не были завершены: «Об основах статуса выборного должностного лица местного самоуправления в Российской Федерации», «Об общих принципах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями», «Об органах территориального общественного самоуправления», «Об основных гарантиях граждан на участие в осуществлении местного самоуправления». Он включил также отдельные нормы Федерального закона от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», который перестал действовать в связи с вступлением в силу Закона об общих принципах организации местного самоуправления.

Принципиально новым в рассматриваемом законе является подход к территориальной организации местного самоуправления. Если прежний закон обозначал лишь возможность существования в границах одного муниципального образования других муниципальных образований, то теперь четко определена необходимость создания их различных типов, в том числе сложносоставных.

Определено, что местное самоуправление осуществляется на всей территории РФ в городских, сельских поселениях, городских округах и муниципальных районах, городских округах с внутригородским делением, внутригородских районах и на внутригородских территориях.

Таким образом, местное самоуправление должно развиваться не только в городских центрах и поселках, как это по преимуществу было до сих пор, но и на всех сельских территориях, и не только в крупных и средних, но и в небольших населенных пунктах.

Установление и изменение границ муниципальных образований, как и прежде, относится к компетенции субъектов РФ. Но теперь это может делаться в соответствии с требованиями, предусмотренными данным федеральным законом. Причем главное обстоятельство, с учетом которого должны определяться размеры территорий сельских и городских поселений, — это численность их населения, а также возможность для жителей сельских поселений и муниципальных районов в короткий срок добираться до центра муниципальных образований. Территории всех поселений, за исключением городских округов, а также возникающие на малонаселенных территориях межселенные территории включаются в границы муниципальных районов. Городскими округами должны становиться относительно крупные города и поселки с развитой инфраструктурой.

Для муниципального образования каждого типа — поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район, внутригородская территория — этот закон определяет свой круг вопросов местного значения. Если прежде предметы ведения муниципальных образований различных уровней должны были разграничиваться законами субъектов РФ (чего на практике почти не было), то теперь их исчерпывающие перечни закреплены Законом об общих принципах организации местного самоуправления.

Признана неприемлемой формула старого закона о том, что местное самоуправление вправе принимать к своему рассмотрению вопросы, отнесенные законами субъектов РФ к вопросам местного значения. Участие субъектов Федерации в определении этих вопросов, по сути, исключено. Их перечень не может быть изменен иначе как путем внесения изменений в новый федеральный закон. Тем самым установлена еще одна федеральная гарантия оптимального наполнения функционального содержания местного самоуправления, связанного с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения.

Закон вносит относительную ясность в разграничение полномочий органов местного самоуправления и государственных полномочий, которыми могут наделяться органы местного самоуправления. Теперь полномочия органов местного самоуправления, устанавливаемые федеральными законами и законами субъектов РФ, являются государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Возможность наделять отдельными государственными полномочиями предусмотрена, как правило, для муниципальных районов и городских округов. Сельские и городские поселения фактически освобождаются от обязанности выполнения этих полномочий с учетом их ограниченных возможностей. Закон также определяет порядок наделяния органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Принципиальная особенность нового закона состоит в его направленности на расширение самостоятельного решения вопросов местного значения непосредственно населением. Документ содержит более полный, чем прежде, перечень форм прямого волеизъявления граждан при осуществлении местного самоуправления.

Кроме местного референдума и муниципальных выборов, предусмотрено голосование по вопросам изменения границ и преобразования муниципального образования. Новая форма «прямой муниципальной демократии» — публичные слушания, на которые в обязательном порядке выносятся проект устава муниципального образования, проект местного бюджета и отчет о его исполнении, проекты планов и программ развития муниципальных образований, а также вопросы о преобразовании муниципальных образований. Предполагаются опросы граждан для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органов местного самоуправления, а также органов государственной власти.

Существенны перемены произошли и в системе и структуре органов местного самоуправления. Если прежний закон устанавливал альтернативные возможности создания этих органов, отдавая окончательное решение организационных вопросов на усмотрение муниципалитетов и их населения (кроме обязательных представительных органов), то новый — жестко определяет перечень основных органов местного самоуправления. Это 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.

Закон об общих принципах организации местного самоуправления закрепляет порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации деятельности указанных органов.

В то же время закон непосредственно решает многие организационные вопросы: устанавливает минимальную численность депутатов представительных органов в зависимости от численности населения муниципального образования; определяет, что работать на профессиональной основе могут не более 10% депутатов от установленной численности представительного органа муниципального образования, а если численность представительного органа муниципального образования составляет менее 10 человек, — один депутат; определяет особый порядок формирования представительных органов муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением; предусматривает возможность назначения лица на должность главы исполнительного органа местного самоуправления (главы администрации) по контракту, заключаемому на основе конкурса, и др.

Значительны изменения и в нормативных установлениях, касающихся экономической основы местного самоуправления и статуса муниципальной собственности. Более подробно определяется состав муниципального имущества, которое может находиться в собственности у муниципальных образований. Подчеркивается, что оно должно использоваться только для решения вопросов местного значения, осуществления отдельных государственных полномочий и для обеспечения деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, работников муниципальных предприятий и учреждений. Если у муниципального образования возникают права собственности на иное имущество, то это имущество должно быть репрофилировано либо отчуждено.

Существенное значение для перехода муниципального хозяйства на новые экономические принципы имеет установленное указанным законом право органов местного самоуправления создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения.

Следуя требованиям Конституции РФ, Закон об общих принципах организации местного самоуправления определил, что каждое муниципальное образование должно иметь собственный бюджет. Теперь даже небольшое поселение будет утверждать свой финансовый план, включающий расходные и доходные статьи. Сметы в качестве составной части бюджетов городских и сельских поселений возможны только у отдельных населенных пунктов, не являющихся поселениями.

В законе подробно определяются состав собственных доходов местных бюджетов, принципы зачисления в эти доходы отчислений от федеральных налогов и сборов, подходы к выравниванию бюджетной обеспеченности муниципального образования. В немалой степени эти статьи закона дублируют Бюджетный и Налоговый кодексы.

Уточнены содержание и формы ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, контроля их деятельности. Серьезная новелла — установление возможности временного осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти субъектов РФ. Четко прописаны условия, при которых полномочия органов и должностных лиц местного самоуправления осуществляются органами государственной власти.

Важно отметить, что принятие Закона об общих принципах организации местного самоуправления, а также существенное дополнение Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в части разграничения и финансового обеспечения полномочий органов государственной власти субъектов РФ стали важной вехой поэтапной реформы, связанной с разграничением полномочий между органами власти различных уровней.

Они не просто разграничили полномочия, а предоставили новые возможности для принятия и оформления законодателем решений о том или ином распределении прав, обязанностей и ответственности между федеральными органами, органами государственной власти субъекта Федерации, органами местного самоуправления в конкретных отраслях хозяйства и управления. Задействован механизм, использование которого в целях разграничения полномочий — не право, а обязанность нормотворческих органов всех уровней¹.

Закрепленные в федеральном законодательстве принципиально новые принципы разграничения нормотворческой деятельности в области местного самоуправления между Российской Федерацией и ее субъектами обязывают региональные органы государственной власти определить оптимальный состав собственных нормативных правовых актов по данным вопросам уже не только исходя из содержания бланкетных норм Закона об общих принципах организации местного самоуправления, но и из их логической системы, предполагающей объединение тематически близких правовых актов и выделение других актов по их особым признакам².

Следует отметить, что в последние годы в Закон об общих принципах организации местного самоуправления внесены многочисленные изменения. Наиболее принципиальными из них представляются следующие **новации, которые существенно меняют подходы к правовому регулированию** организации местного самоуправления в Российской Федерации.

1. Учреждение Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ³ таких новых видов муниципальных образований, как городской округ с внутриго-

¹ См.: *Шувалов И. И.* Совершенствование законодательства субъектов Российской Федерации в связи с реформой федеративных отношений и местного самоуправления // Журнал российского права. 2004. № 9.

² См. об этом подробнее: *Васильев В. И.* Местное самоуправление: закон четвертый // Журнал российского права. 2004. № 1.

³ Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”».

родским делением и внутригородской район, что вызвало необходимость внесения соответствующих изменений в ряд статей гл. 2 «Принципы территориальной организации местного самоуправления»; дополнения действующих и разработки новых статей, регламентирующих вопросы местного значения новых видов муниципальных образований; дополнения ряда статей гл. 6 «Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления» положениями о порядке определения численности депутатов представительного органа городского округа с внутригородским делением и внутригородского района, порядке формирования, реформирования, полномочиях органов местного самоуправления указанных муниципальных образований, порядке заключения и условиях контракта главы местной администрации внутригородского района и городского округа с внутригородским делением, составе и порядке формирования конкурсной комиссии и др.

2. *Введение* Федеральным законом от 30 декабря 2015 г. № 447-ФЗ¹ в ст. 7 Закона об общих принципах организации местного самоуправления *положений о проведении экспертизы муниципальных нормативных правовых актов городских округов (городских округов с внутригородским делением), являющихся административными центрами субъектов РФ, а также иных городских округов и муниципальных районов, включенных в соответствующий перечень законом субъекта РФ², затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, в целях выявления положений, необоснованно затрудняющих их осуществление.*

3. *Внесение* Федеральным законом от 23 июня 2014 г. № 165-ФЗ³ *изменений, касающихся:* уточнения понятий бюджета муниципального района, бюджета городского округа с внутригородским делением, свода бюджетов городских и сельских поселений, входящих в состав муниципального района, и внутригородских районов, входящих в состав городского округа с внутригородским делением, консолидированного бюджета муниципального района и консолидированного бюджета городского округа с внутригородским делением; содержания основных стадий бюджетного процесса; порядка формирования доходов и расходов местных бюджетов, предоставления субвенций местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления государственных полномочий, а также субсидий и иных межбюджетных трансфертов местным бюджетам из бюджетов субъектов РФ.

¹ Федеральный закон от 30 декабря 2015 г. № 447-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов».

² Законом субъекта РФ в соответствии с ч. 7 ст. 7 Закона об общих принципах организации местного самоуправления устанавливается перечень муниципальных районов и городских округов, в которых проведение экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, является обязательным.

³ Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 165-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

4. Внесение Федеральным законом от 21 декабря 2013 г. № 370-ФЗ¹ изменения в ст. 77 Закона об общих принципах организации местного самоуправления в части *уточнения полномочий органов прокуратуры РФ по осуществлению надзора* за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституций (уставов), законов субъектов РФ, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов; *принципов и порядка осуществления государственными органами государственного контроля (надзора)* за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

6.4. Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации по вопросам организации местного самоуправления: понятие, виды, место и роль в системе правового регулирования (на примере г. Москвы)

При определении места и роли нормативных правовых субъектов РФ в системе правового регулирования общественных отношений, возникающих в области местного самоуправления, необходимо прежде всего отталкиваться от требований п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ о том, что установление общих принципов организации системы органов местного самоуправления отнесено к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Это означает, что по ним издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ (ч. 2 ст. 76 Конституции РФ).

На основе приведенных конституционных норм в ч. 1 ст. 4 Закона об общих принципах организации местного самоуправления закреплено положение о том, что правовую основу местного самоуправления составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Конституция РФ, федеральные конституционные законы, указанный федеральный закон и другие федеральные законы, а также издаваемые в соответствии с ними конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ.

Исходя из приведенных выше конституционных положений об отнесении вопросов установления общих принципов организации системы органов местного самоуправления к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, в Законе об общих принципах организации местного самоуправления определены вопросы, *подлежащие правовому регулированию законами субъектов РФ*. В частности, только таким законами должны:

¹ Федеральный закон от 21 декабря 2013 г. № 370-ФЗ «О внесении изменений в статью 77 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”».

- определяться перечни муниципальных районов и городских округов (ч. 7 ст. 7)¹;
- устанавливаться перечни муниципальных районов и городских округов, в которых проведение экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, является обязательным, а также определяться критерии включения муниципальных районов и городских округов в указанные перечни (ч. 7 ст. 7);
- определяться границы поселений и перечень населенных пунктов, входящих в состав территорий этих поселений (п. 6.1 ч. 1 ст. 11);
- муниципальные образования наделяться статусом городского, сельского поселения, муниципального района, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района, внутригородской территории городов федерального значения (ч. 1.1 ст. 10);
- устанавливаться границы территорий муниципальных образований (ч. 2 ст. 10);
- определяться порядок изменения границ, преобразования или упразднения муниципальных образований (ч. 3 ст. 10);
- преобразовываться муниципальные образования, в том числе по инициативе населения, и определяться порядок реализации такой инициативы (ч. 2 ст. 13);
- создаваться вновь образованные поселения на межселенных территориях по инициативе населения, выдвинутой на сходе граждан (ч. 1 ст. 13.2);
- устанавливаться дополнительные вопросы местного значения городских округов с внутригородским делением с передачей необходимых для их осуществления материальных ресурсов и финансовых средств (ч. 3 ст. 16);
- определяться состав муниципального имущества внутригородских районов в соответствии с перечнем вопросов местного значения, установленным для внутригородских районов рассматриваемым законом и законами субъектов РФ (ч. 4 ст. 16.2);
- определяться источники доходов местных бюджетов внутригородских районов исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства (ч. 5 ст. 16.2);
- устанавливаться требования, за исполнением которых в том числе предусмотрено осуществление муниципального контроля (ч. 1 ст. 17.1);
- регламентироваться случаи и порядок дополнительного финансирования финансовых обязательств, возникающих в связи с решением вопросов местного значения за счет средств бюджетов субъектов РФ (ч. 2 ст. 18);
- закрепляться основания и порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по вопросам, не отнесенным к вопросам местного значения, порядок финансового обеспечения отдельных государственных полномочий за счет предоставляе-

¹ Согласно требованиям, содержащимся в ч. 2 ст. 4 Федерального закона от 30 декабря 2015 г. № 447-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов» законы субъектов РФ по указанным вопросам должны быть ими приняты до 1 января 2017 г.

мых местным бюджетам субвенций из бюджетов субъектов РФ, а также требования, предъявляемые к содержанию закона субъекта РФ, предусматривающего наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (ст. 19);

— устанавливаться в соответствии с федеральным законом гарантии прав граждан на участие в местном референдуме, а также порядок подготовки и проведения местного референдума (ч. 10 ст. 22);

— определяться в соответствии с федеральным законом гарантии избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов, порядок назначения, подготовки, проведения, установления итогов и определения результатов муниципальных выборов, виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения (ч. 3 ст. 23);

— регламентироваться в соответствии с требованиями федерального законодательства полномочия главы местной администрации (ч. 6 ст. 43);

— закрепляться полномочия органов государственной власти субъектов РФ по взаимодействию с советами муниципальных образований (ч. 1 ст. 66);

— регламентироваться правовые основы осуществления государственного контроля (надзора) за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления органами исполнительной власти субъектов РФ (ч. 2 ст. 77);

— устанавливаться перечень вопросов местного значения, источники доходов местных бюджетов, состав муниципального имущества, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства (ст. 79);

— регламентироваться основания и порядок привлечения к административной ответственности за непредоставление материалов и информации, необходимых для формирования проекта соответствующего местного бюджета (ч. 6 ст. 84) и др.

В Законе об общих принципах организации местного самоуправления также находят свое отражение диспозитивные нормы, определяющие те группы общественных отношений в области организации местного самоуправления, которые *могут регулироваться* законами субъектов РФ. В частности, таким законами могут устанавливаться:

— дополнительные вопросы местного значения городских округов с внутригородским делением с передачей необходимых для их осуществления материальных ресурсов и финансовых средств (ч. 3 ст. 16);

— полномочия органов местного самоуправления по решению отдельных вопросов местного значения, а также осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ (ст. 17)¹;

¹ При этом в ч. 1.2 ст. 17 данного закона указано на то, что не допускается отнесение к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ 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 и др.

— условия применения видов избирательных систем в муниципальных образованиях в зависимости от численности в них избирателей, вида муниципального образования и других обстоятельств (ч. 3.1 ст. 23) и др.

Для определения места и роли нормативных правовых актов субъектов РФ в системе правового регулирования общественных отношений, возникающих в области местного самоуправления, важное значение имеют закрепленные в ст. 7 Закона об общих принципах организации местного самоуправления следующие наиболее принципиальные положения, определяющие соотношение нормативных правовых актов субъектов РФ по вопросам организации местного самоуправления и муниципальных правовых актов:

— муниципальные правовые акты не должны противоречить, в том числе конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов РФ (ч. 4);

— вопрос о соответствии закона или иного нормативного правового акта субъекта РФ по вопросам организации местного самоуправления и (или) установления прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, договорам о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти, в том числе по инициативе органа местного самоуправления, подлежит разрешению соответствующим судом (ч. 5). До вступления в силу решения суда по такого рода вопросам принятие муниципальных правовых актов, противоречащих соответствующим положениям закона или иного нормативного правового акта субъекта РФ, не допускается;

— в целях выявления положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности, подлежат экспертизе, проводимой органами местного самоуправления соответствующих муниципальных образований, муниципальные нормативные правовые акты городских округов (городских округов с внутригородским делением), являющихся административными центрами субъектов РФ, а также иных городских округов и муниципальных районов, включенных в соответствующий перечень законом субъекта РФ (ч. 6).

Системно-правовой анализ позволяет сделать вывод о наличии в большинстве субъектов РФ, в том числе в Москве, достаточной нормативной правовой базы для регулирования общественных отношений в области организации местного самоуправления.

Устав города Москвы наряду с конституциями (уставами) других субъектов РФ объявлен Основным законом г. Москвы, нормативным правовым актом, имеющим высшую юридическую силу по отношению к другим законам, правовым актам органов государственной власти данного субъекта РФ и органов местного самоуправления, их должностных лиц (ст. 10).

Значительное внимание в Уставе уделяется правовой регламентации основ организации местного самоуправления в столице Российской Федерации. Так, в ст. 6 и 7 Устава, во многом с учетом уже упоминавшихся выше формулировок Конституции РФ и федерального законодательства,

определяются понятие, формы и принципы осуществления местного самоуправления в Москве.

Рассматриваемым проблемам посвящена также гл. 9 «Организация местного самоуправления в городе Москве». В ней закрепляются территориальные основы организации местного самоуправления (ст. 54); особенности правового регулирования организации местного самоуправления (ст. 55); порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (ст. 56); гарантии осуществления деятельности органов местного самоуправления (ст. 57); основы взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти г. Москвы (ст. 58).

К числу законов по вопросам организации местного самоуправления следует отнести законы города Москвы:

— от 5 июля 1995 года № 13-47 «О территориальном делении города Москвы»;

— от 6 ноября 2002 г. № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве»;

— от 15 октября 2003 г. № 59 «О наименованиях и границах внутригородских муниципальных образований в городе Москве»;

— от 14 июля 2004 г. № 50 «О порядке наделения органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы (государственными полномочиями)»;

— от 6 июля 2005 г. № 38 «Избирательный кодекс города Москвы»;

— от 18 апреля 2007 г. № 11 «О референдумах в городе Москве»;

— от 22 октября 2008 г. № 50 «О муниципальной службе в городе Москве»;

— от 25 ноября 2009 г. № 9 «О гарантиях осуществления полномочий лиц, замещающих муниципальные должности в городе Москве»;

— от 28 июля 2011 г. № 36 «Об особенностях организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, включенных в состав внутригородской территории города Москвы в результате изменения границ города Москвы, и о внесении изменений в статью 1 Закона города Москвы «Об организации местного самоуправления в городе Москве» и др.

Общественные отношения в области организации местного самоуправления подлежат правовому регулированию не только конституциями (уставами) и законами, но и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ. К их числу следует отнести прежде всего подзаконные акты органов исполнительной власти субъектов РФ. Например, в соответствии с Уставом города Москвы (ч. 1 ст. 48) к правовым актам органов исполнительной власти и должностных лиц органов исполнительной власти города относятся постановления и распоряжения правительства Москвы, распоряжения и приказы заместителя мэра Москвы в правительстве Москвы — руководителя аппарата мэра и правительства Москвы, распоряжения и приказы отраслевых, функциональных и территориальных органов исполнительной власти города Москвы.

Примерами таких актов в области организации местного самоуправления могут являться:

— постановление правительства Москвы от 27 ноября 2007 г. № 1028-ПП «О Городской целевой программе государственной поддержки и развития местного самоуправления в городе Москве на 2008—2010 годы»;

— постановление Правительства Москвы от 24 февраля 2010 г. № 157-ПП «О полномочиях территориальных органов исполнительной власти города Москвы»;

— постановление Правительства Москвы от 18 мая 2010 г. № 420-ПП «О ходе реализации Городской целевой программы государственной поддержки и развития местного самоуправления в городе Москве на 2008—2010 гг. и концепции Городской целевой программы государственной поддержки и развития местного самоуправления в городе Москве на 2011—2013 гг.»;

— постановление Правительства Москвы от 17 декабря 2013 г. № 853-ПП «Об утверждении порядков предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета города Москвы бюджетам внутригородских муниципальных образований»;

— постановление Правительства Москвы от 8 декабря 2015 г. № 850-ПП «Об утверждении Порядка предоставления субсидий из бюджета города Москвы бюджетам городских округов и поселений в целях софинансирования расходных обязательств указанных внутригородских муниципальных образований в сфере жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства»;

— распоряжение Правительства Москвы от 31 декабря 2010 г. № 2653-РП «О создании Координационного совета по развитию самоуправления в жилищной сфере города Москвы»;

— приказ Департамента финансов г. Москвы от 11 февраля 2014 г. № 20 «Об организации работы по реализации постановления Правительства Москвы от 17 декабря 2013 г. № 853-ПП»;

— приказ Департамента финансов г. Москвы от 5 февраля 2016 г. № 17 «О Порядке взыскания в доход бюджета города Москвы неиспользованных остатков межбюджетных трансфертов, полученных в форме субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, предоставленных внутригородским муниципальным образованиям из бюджета города Москвы» и др.

6.5. Муниципальные правовые акты

Важной новеллой Закона об общих принципах организации местного самоуправления являются закрепленные в ст. 7 основные требования, предъявляемые ко всем муниципальным правовым актам. К числу таковых указанный закон относит следующие правовые предписания:

— муниципальные правовые акты принимаются населением непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления по вопросам местного значения (ч. 1);

— по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, они могут приниматься на основании и во исполнение установленных в таких законах положений (ч. 2);

— муниципальные правовые акты подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования. За неисполнение их требований граждане, руководители организаций, должностные лица органов государственной власти и органов местного самоуправления несут ответственность в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ (ч. 3);

— муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам и иным нормативным правовым актам РФ, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов РФ (ч. 4);

— вопрос о соответствии федерального или регионального закона, иного нормативного правового акта РФ либо закона или иного нормативного правового акта субъекта РФ по вопросам организации местного самоуправления и (или) установления прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, договорам о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъекта РФ по инициативе в том числе органа местного самоуправления разрешается соответствующим судом. До вступления в силу решения суда принятие муниципальных правовых актов, противоречащих соответствующим положениям федерального закона или иного нормативного правового акта РФ либо закона или иного нормативного правового акта субъекта РФ, не допускается (ч. 5);

— в целях выявления положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности, подлежат экспертизе, проводимой органами местного самоуправления соответствующих муниципальных образований муниципальные нормативные правовые акты городских округов (городских округов с внутригородским делением), являющихся административными центрами субъектов РФ, а также иных городских округов и муниципальных районов, включенных в соответствующий перечень законом субъекта РФ (ч. 6).

Следует отметить, что понятие, система, основные публично-правовые характеристики муниципальных правовых актов, а также основные стадии муниципального нормотворческого процесса детально регламентируются в гл. 7 «Муниципальные правовые акты» Закона об общих принципах организации местного самоуправления.

Согласно ч. 1 ст. 43 указанного закона в систему муниципальных правовых актов входят:

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

— нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;

— правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

В соответствии с требованиями ст. 43.1 Закона об общих принципах организации местного самоуправления все муниципальные нормативные правовые акты, в том числе оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), подлежат включению в регистр муниципальных нормативных правовых актов субъекта РФ, организация и ведение которого осуществляются органами государственной власти субъекта РФ.

Федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов состоит из регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов РФ.

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

Основные требования, предъявляемые к содержанию, порядку разработки, принятия, опубликования, государственной регистрации **устава муниципального образования**, регламентируются в императивных нормах ст. 44 Закона об общих принципах организации местного самоуправления. К числу вопросов, которые в обязательном порядке должны найти свое отражение в уставе, указанный закон относит:

- наименование муниципального образования;
- перечень вопросов местного значения;
- формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения, в том числе путем образования органов территориального общественного самоуправления;
- структуру и порядок формирования органов местного самоуправления;
- наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления;
- виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов;
- срок полномочий представительного органа муниципального образования, депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, а также основания и порядок прекращения полномочий указанных органов и лиц;
- виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов, в том числе основания и порядок 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 БК РФ;

— порядок внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования.

Перечень указанных вопросов не является исчерпывающим, поскольку согласно ч. 2 ст. 44 данного закона уставом муниципального образования могут регулироваться иные вопросы организации местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ.

Кроме того, в ст. 44 Закона об общих принципах организации местного самоуправления закрепляются основные требования, предъявляемые к процессу принятия, опубликования, государственной регистрации устава муниципального образования (муниципальному нормотворческому процессу).

Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования принимаются большинством в 2/3 голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, а в поселениях, в которых полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан, — населением непосредственно на сходе граждан.

В случае если глава муниципального образования исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса, голос главы муниципального образования учитывается при принятии устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования как голос депутата представительного органа муниципального образования.

Исходя из демократических начал организации местного самоуправления, в ч. 4 ст. 44 Закона об общих принципах организации местного самоуправления закреплена императивная норма о том, что проект устава муниципального образования, проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав не позднее чем за 30 дней до дня рассмотрения вопроса о принятии устава муниципального образования, внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат официальному опубликованию (обнародованию) с одновременным указанием установленного представительным органом муниципального образования порядка учета предложений по проекту указанных устава и муниципального правового акта, а также порядка участия граждан в его обсуждении. Не требуется официальное опубликование (обнародование) порядка учета предложений по проекту муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования, а также порядка участия граждан в его обсуждении в случае, если такие изменения и дополнения вносятся в целях приведения устава муниципального образования в соответствие с Конституцией РФ, федеральными законами.

Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат государственной регистрации в территориальном органе уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований в порядке, установленном федеральным законом¹.

Исчерпывающими основаниями для отказа в государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования могут быть:

— противоречие устава Конституции РФ, федеральным законам, принимаемым в соответствии с ними конституциями (уставам) и законам субъектов РФ;

— нарушение установленного Законом об общих принципах организации местного самоуправления порядка принятия устава, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав.

Такой отказ, а также нарушение установленных сроков государственной регистрации указанных муниципальных правовых актов могут быть обжалованы гражданами и органами местного самоуправления в судебном порядке.

Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав подлежат официальному опубликованию (обнародованию) после их государственной регистрации и только после этого вступают в силу. Глава муниципального образования обязан опубликовать (обнародовать) зарегистрированные устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования в течение семи дней со дня его поступления из территориального органа уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований.

Согласно ч. 8 ст. 44 Закона об общих принципах организации местного самоуправления изменения и дополнения, внесенные в устав муниципального образования и изменяющие структуру органов местного самоуправления, полномочия органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, а также предусматривающие создание контрольно-счетного органа муниципального образования, вступают в силу после истечения срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего муниципальный правовой акт о внесении в устав указанных изменений и дополнений.

Другую группу муниципальных правовых актов составляют **решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан**. Согласно ч. 1 ст. 45 Закона об общих принципах организации местного самоуправления такое волеизъявление выражается на местном референдуме (сходе граждан).

Если для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения муниципального образования, дополнительно требуется

¹ Речь идет о Федеральном законе от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований».

принятие (издание) муниципального правового акта, то 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, увольнения главы местной администрации или досрочного прекращения полномочий выборного органа местного самоуправления.

Решения, принятые представительным органом муниципального образования по вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъекта РФ, уставом муниципального образования. Согласно ч. 3 ст. 43 Закона об общих принципах организации местного самоуправления таким решениями устанавливаются:

- 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 компетенции представительного органа муниципального образования федеральными законами, законами субъектов РФ, уставом муниципального образования.

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

В соответствии с ч. 12 ст. 35 Закона об общих принципах организации местного самоуправления проекты решений, 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.

Правовые акты главы муниципального образования, постановления и распоряжения главы местной администрации, иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования. В соответствии с ч. 4 ст. 43 Закона об общих принципах организации местного самоуправления 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 является председателем представительного органа муниципального образования;

— по иным вопросам, отнесенным к его компетенции уставом муниципального образования в соответствии с федеральным законодательством.

Если глава муниципального образования является главой местной администрации, то он в пределах своих полномочий, установленных федеральными законами, законами субъектов РФ, уставом муниципального образования, нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, издает *постановления* по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, а также *распоряжения* по вопросам организации работы местной администрации.

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

Как уже было отмечено выше, в гл. 7 «Муниципальные правовые акты» Закона об общих принципах организации местного самоуправления определяются не только основные требования, предъявляемые к отдельным видам муниципальных правовых актов, но и правовые основы отдельных стадий **муниципального нормотворческого процесса**.

В ч. 1 ст. 46 данного закона определяются субъекты муниципальной нормотворческой инициативы, обладающие правом на внесение в представительный орган муниципального образования проектов муниципальных правовых актов: депутаты; глава муниципального образования; иные выборные органы местного самоуправления; глава местной администрации; органы территориального общественного самоуправления; инициативные группы граждан, а также иные такого рода субъекты, указанные в уставе муниципального образования.

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

Согласно требованиям ч. 3 ст. 46 Закона об общих принципах организации местного самоуправления проекты муниципальных нормативных правовых актов городских округов (городских округов с внутригородским делением), являющихся административными центрами субъектов РФ, иных городских округов и муниципальных районов¹, устанавливающие

¹ Согласно ч. 6 ст. 46 Закона об общих принципах организации местного самоуправления законом субъекта РФ устанавливается перечень муниципальных районов и городских округов, в которых проведение оценки регулирующего воздействия такого рода проектов муниципальных нормативных правовых актов является обязательным. При этом законом субъекта РФ определяются критерии включения муниципальных районов и городских округов в указанный перечень, отражающие объективные особенности осуществления местного самоуправления в данном субъекте РФ, включая степень концентрации возложенных на такие муниципальные образования государственных полномочий.

новые или изменяющие ранее предусмотренные обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, в обязательном порядке *подлежат оценке регулирующего воздействия*, за исключением проектов нормативных правовых актов представительных органов муниципальных образований:

— устанавливающих, изменяющих, приостанавливающих, отменяющих местные налоги и сборы;

— регулирующих бюджетные правоотношения.

Такого рода требование может распространяться и на проекты муниципальных нормативных правовых актов иных муниципальных образований, в случае если оно установлено муниципальными нормативными правовыми актами в соответствии с законом субъекта РФ (ч. 4 ст. 46 того же закона).

В ч. 5 ст. 46 Закона об общих принципах организации местного самоуправления установлено, что оценка регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов проводится *в целях выявления положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности и местных бюджетов.*

Закон об общих принципах организации местного самоуправления регламентирует правовые основы взаимодействия представительного органа муниципального образования и главы муниципального образования в ходе муниципального нормотворческого процесса.

Согласно ч. 13 ст. 35 данного закона нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования, направляется главе муниципального образования для подписания и обнародования. Глава муниципального образования, являющийся главой местной администрации, имеет право отклонить нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования. В этом случае указанный нормативный правовой акт в течение 10 дней возвращается в представительный орган муниципального образования с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложениями о внесении в него изменений и дополнений. Если при повторном рассмотрении указанный нормативный правовой акт будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее 2/3 от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, он подлежит подписанию главой муниципального образования в течение семи дней и обнародованию.

Важной стадией муниципального нормотворческого процесса является стадия **вступления в силу** муниципальных правовых актов. В ст. 47 Закона об общих принципах организации местного самоуправления устанавливается, что:

— муниципальные правовые акты вступают в силу в порядке, установленном уставом муниципального образования, за исключением норматив-

ных правовых актов представительных органов местного самоуправления о налогах и сборах, которые вступают в силу в соответствии с НК РФ (ч. 1);

— муниципальные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования) (ч. 2);

— порядок опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов устанавливается уставом муниципального образования и должен обеспечивать возможность ознакомления с ними граждан, за исключением муниципальных правовых актов или их отдельных положений, содержащих сведения, распространение которых ограничено федеральным законом (ч. 3).

Закон об общих принципах организации местного самоуправления (ч. 1 ст. 48) определяет круг тех субъектов, которые вправе отменить или приостановить действие муниципальных правовых актов. Это:

— органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления, принявшие (издавшие) соответствующий муниципальный правовой акт, а в случае упразднения таких органов или соответствующих должностей либо изменения перечня полномочий указанных органов или должностных лиц — органы местного самоуправления или должностные лица местного самоуправления, к полномочиям которых на момент отмены или приостановления действия муниципального правового акта отнесено принятие (издание) соответствующего муниципального правового акта;

— суд;

— уполномоченный орган государственной власти РФ (уполномоченный орган государственной власти субъекта РФ) в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов РФ.

Обязательными являются также содержащиеся в ст. 48 Закона об общих принципах организации местного самоуправления требования о том, что:

— действие муниципального правового акта, не имеющего нормативного характера, незамедлительно приостанавливается принявшим (издавшим) его органом местного самоуправления или должностным лицом местного самоуправления в случае получения соответствующего предписания Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, выданного в соответствии с законодательством РФ об уполномоченных по защите прав предпринимателей;

— признание по решению суда закона субъекта РФ об установлении статуса муниципального образования недействующим до вступления в силу нового закона субъекта РФ об установлении статуса муниципального образования не может являться основанием для признания в судебном порядке недействующими муниципальных правовых актов указанного муниципального образования, принятых до вступления решения суда в законную силу, или для отмены данных муниципальных правовых актов.

В заключение хотелось бы отметить, что в связи с тем, что Закон об общих принципах организации местного самоуправления предпола-

гает значительное расширение правотворческой компетенции органов местного самоуправления, а последние не всегда располагают для этого соответствующими возможностями, в настоящее время возникает острая необходимость в оказании помощи органам местного самоуправления, в особенности городских и сельских поселений, со стороны федеральных и региональных органов государственной власти в разработке муниципальных правовых актов, принятие которых предусмотрено Законом об общих принципах организации местного самоуправления и в соответствующих законах субъектов РФ. Действенной формой такой помощи могла бы стать подготовка модельных муниципальных правовых актов на уровне органов исполнительной власти субъектов РФ.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Каковы структура и содержание Европейской хартии местного самоуправления?
2. Приведите основные положения Конституции РФ, лежащие в основе местного самоуправления.
3. Назовите основные этапы развития федерального законодательства о местном самоуправлении.
4. Каковы структура, основное содержание и новеллы Закона об общих принципах организации местного самоуправления?
5. Как соотносятся федеральные законы и законы субъектов РФ по вопросам организации местного самоуправления?
6. Каковы основные направления нормотворческой деятельности региональных органов государственной власти, например г. Москвы, по приведению законодательства о местном самоуправлении в соответствие с требованиями федерального законодательства?
7. Что представляет собой система муниципальных правовых актов?
8. Каковы требования к содержанию устава муниципального образования?
9. Какие источники муниципального права России характерны и для англосаксонской системы права?

Глава 7

ГАРАНТИИ И ЗАЩИТА ПРАВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

7.1. Понятие и система государственных гарантий местного самоуправления

Функционирование местного самоуправления и эффективность реализации его целей и задач во многом зависят от того, какие созданы для этого условия, насколько полно обеспечены возможности самоорганизации населения на территории муниципального образования, действенны ли механизмы защиты прав местного самоуправления, т.е. в достаточной ли степени организационно, материально и финансово гарантирован конституционно-правовой статус местного самоуправления.

Под **гарантиями** понимаются созданные государством необходимые условия и средства, которые позволяют обеспечить права граждан на осуществление местного самоуправления, реализацию своих полномочий органами и должностными лицами местного самоуправления по решению вопросов местного значения, а в установленных законом случаях и осуществлению отдельных государственных полномочий.

Закрепляемые нормами муниципального права гарантии местного самоуправления образуют систему и охватывают всю совокупность условий и средств, обеспечивающих реализацию и защиту прав местного самоуправления. Система гарантий включает прежде всего общие гарантии (экономические, политические, идеологические и др.) и специальные (собственно юридические) гарантии.

Реализация прав граждан на осуществление местного самоуправления, разнообразная деятельность органов местного самоуправления происходят в конкретных социально-экономических, политических условиях, при определенном режиме правового регулирования местного самоуправления, которые могут оказывать как ускоряющее, так и сдерживающее влияние на процесс развития местного самоуправления.

В качестве **общих гарантий** прав местного самоуправления можно рассматривать те экономические, политические отношения, духовные устои и ценности общества, которые служат предпосылками стимулирования развития местного самоуправления, создают реальные возможности для наиболее полной реализации населением, представительными, исполнительно-распорядительными и иными органами и должностными лицами муниципальных образований полномочий местного самоуправления.

Формированию *экономических гарантий* прав местного самоуправления в нашей стране призваны способствовать: единство экономического пространства; поддержка конкуренции; свобода труда, предпринимательской и иной экономической деятельности; многообразие и равноправие форм собственности, включая и муниципальную собственность, их равная правовая защита; устойчивая материально-финансовая база местного самоуправления.

Политическими гарантиями прав местного самоуправления являются закрепленные Конституцией РФ принцип народовластия, реализуемый в формах прямой и представительной демократии; суверенитет Российского государства, предопределяющий самостоятельность и адекватность современным требованиям государственной политики в области местного самоуправления; единство основанной на принципе разделения властей системы государственной власти, а также полнота и гарантированность основных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.

Духовными и идеологическими гарантиями прав местного самоуправления являются сложившиеся в российском обществе и поддерживаемые государством системы идеологических общественных отношений, духовных и культурных ценностей, составной частью которых можно считать идеологию и ценностные качества самого местного самоуправления как весьма удачной формы территориального единения граждан на основе их общих интересов, а также системы исторических, культурных, национальных, местных традиций и обычаев, организации жизнедеятельности населения на началах самоорганизации, самодеятельности и самоответственности.

Более полной реализации прав местного самоуправления способствуют развивающаяся правовая система, растущий уровень правосознания в обществе, нравственная ориентация человека на созидательную деятельность, признание государством прав и свобод человека и гражданина, включая право граждан на осуществление местного самоуправления, непосредственно действующими, определяющими смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, органов местного самоуправления.

Необходимость в *специальных гарантиях* реализации прав местного самоуправления обусловлена тем, что регламентирующие эти права конституционные нормы, положения Европейской хартии местного самоуправления обладают высокой степенью обобщенности и поэтому большинство основных прав не могут быть реализованы без соответствующей конкретизации в текущем законодательстве.

Местное самоуправление переживает сегодня сложный процесс правового, территориального, организационного, финансово-экономического реформирования, перехода к новому качественному состоянию, отвечающему принципам демократического правового государства, современным требованиям организации политической, экономической и духовной жизни общества, что требует выработки и правового закрепления таких специальных гарантий, которые наиболее полно отвечали бы целям, задачам и тем реальным процессам, которые происходят в местном самоуправлении.

Общие и специальные гарантии прав местного самоуправления тесно взаимосвязаны. Общие гарантии являются определяющими по отношению к специальным, обуславливают их содержание. В то же время специальные гарантии представляют собой правовую форму выражения общих гарантий.

Целевое назначение гарантий состоит в том, чтобы обеспечить правовыми средствами:

- организационную и материально-финансовую самостоятельность местного самоуправления при решении вопросов местного значения;
- создание благоприятных возможностей для наиболее полной реализации конституционно-правовых полномочий местного самоуправления;
- защиту прав местного самоуправления.

7.2. Гарантии организационной самостоятельности местного самоуправления

Гарантиями организационной самостоятельности местного самоуправления выступают закрепляемые Конституцией РФ, федеральным законодательством, законодательством субъектов РФ о местном самоуправлении и уставами муниципальных образований права муниципальных образований самостоятельно определять структуру и формировать органы местного самоуправления, обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения в соответствии с правовыми принципами определения и закрепления компетенции органов местного самоуправления¹.

В числе гарантий организационной самостоятельности местного самоуправления можно выделить следующие.

1. Конституционные гарантии организационной обособленности органов местного самоуправления.

Конституция РФ (ст. 3), закрепляя механизм осуществления принадлежащей народу власти самим народом непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления, подчеркивает тем самым особое значение органов местного самоуправления как отдельного, самостоятельного уровня в системе народовластия, как одну из основ конституционного строя Российской Федерации.

В советский период местные советы являлись составной частью единой системы органов государственной власти, построенной на основе принципов строгой подчиненности и подотчетности нижестоящих органов вышестоящим, обязательности решений вышестоящих органов власти для нижестоящих органов, руководства вышестоящих органов нижестоящими органами. И хотя данная система взаимоотношений органов власти формально допускала самостоятельность местных советов и их исполкомов в решении вопросов местной жизни, в действительности она исключала эту

¹ См. подробнее: *Овчинников И. И.* Компетенция местного самоуправления (проблемы теории и практики правового регулирования). М. : Юстицинформ, 2014.

самостоятельность в силу жесткой централизации и концентрации государственной власти, бюрократизации ее аппарата.

2. Гарантии самостоятельного определения населением структуры органов местного самоуправления.

В соответствии со ст. 131 Конституции РФ структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Никто не вправе навязать муниципальным образованиям формирование тех или иных органов, наличие тех или иных выборных должностных лиц, кроме случаев, прямо указанных в законе. Население самостоятельно в выборе конкретных организационных структур, обеспечивающих решение задач местного самоуправления.

Закон об общих принципах организации местного самоуправления в ч. 6 ст. 34 под **структурой** органов местного самоуправления понимает перечень этих органов, подчеркивая при этом, что конкретный перечень органов и выборных должностных лиц местного самоуправления должен быть предусмотрен в уставе муниципального образования. Все органы местного самоуправления наделяются собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом (так, представительный орган поселения не образуется, а его полномочия осуществляются сходом граждан, если численность жителей поселения, обладающих избирательными правами, составляет менее 100 человек. В соответствии с уставом поселения сход граждан может осуществлять полномочия представительного органа и в том случае, если численность избирателей поселения более 100 и не более 300 человек. Есть и еще одно исключение из общего правила. В соответствии с законами субъектов РФ — городов федерального значения, исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства и установленного перечня вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований городов федерального значения, местная администрация в таких муниципальных образованиях может не формироваться).

3. Гарантии самостоятельного правового регулирования организационных вопросов местного самоуправления.

Организационная самостоятельность местного самоуправления, его обособление в системе управления обеспечиваются тем, что избрание либо назначение должностных лиц местного самоуправления, образование органов местного самоуправления, кадровая политика находятся в ведении муниципальных образований.

Закон об общих принципах организации местного самоуправления (ст. 34) устанавливает, что порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных орга-

нов определяются уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ.

Закон допускает возможность временного осуществления органами государственной власти субъектов РФ отдельных полномочий органов местного самоуправления (ст. 75). Участие органов государственной власти и их должностных лиц в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления возможно только в случаях и порядке, установленных ч. 5 и 11 ст. 37 Закона об общих принципах организации местного самоуправления.

4. Гарантии организационной самостоятельности местного самоуправления, обеспечиваемые через механизм наделяния органов местного самоуправления собственной компетенцией по решению возлагаемых на них задач.

Для самостоятельного решения вопросов местного значения, а в установленных законом случаях и иных задач органы местного самоуправления наделяются законом и уставом муниципального образования собственной компетенцией. Федеральные законы, законы субъектов РФ, регламентирующие вопросы, относящиеся к предметам ведения и полномочиям муниципальных образований, а также затрагивающие иные вопросы местного самоуправления, не могут противоречить Конституции РФ, Закону об общих принципах организации местного самоуправления и ограничивать гарантированные ими права местного самоуправления.

Установленные законом полномочия осуществляются органами местного самоуправления городских и сельских поселений, муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением, внутригородских районов, а также внутригородских муниципальных образований городов федерального значения самостоятельно.

5. Гарантии организационной самостоятельности местного самоуправления, обеспечиваемые материально-финансовой базой местного самоуправления.

Организационная самостоятельность местного самоуправления реальна лишь при наличии у муниципальных образований материально-финансовых ресурсов, соразмерных тем функциям и полномочиям, которые законодательство закрепляет за органами местного самоуправления.

Признание и гарантированность государством местного самоуправления предполагает, что государство берет на себя обязанность по созданию необходимых экономических, финансовых и правовых условий и предпосылок для развития местного самоуправления. Реальность и эффективность местного самоуправления во многом обеспечиваются прежде всего муниципальной собственностью и особенно финансовыми ресурсами, имеющимися в распоряжении органов местного самоуправления.

Европейская хартия местного самоуправления устанавливает, что:

- органы местного самоуправления имеют право в рамках национальной политики на достаточные собственные ресурсы, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своей компетенции;
- по меньшей мере часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна иметь источником поступления местные налоги

и повинности, размер которых эти органы имеют право устанавливать в рамках закона;

— финансовые системы, на основе которых приобретаются ресурсы, находящиеся в распоряжении органов местного самоуправления, должны быть по своему характеру достаточно разнообразными и эволюционными для того, чтобы позволить этим системам, насколько это возможно на практике, следовать за реальной эволюцией стоимости выполнения функций названных органов;

— защита наиболее слабых в финансовом отношении органов местного самоуправления требует процедур перераспределения финансов или эквивалентных мер для исправления последствий неравного распределения возможных источников финансирования, а также расходов, которые покрываются из этих источников. Такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу действий органов местного самоуправления при осуществлении ими своей компетенции.

Конституция РФ, признавая и гарантируя местное самоуправление, определяет экономические условия местного самоуправления. Это находит свое отражение прежде всего в признании и равной правовой защите, наряду с другими формами собственности, также и муниципальной собственности, в праве органов местного самоуправления самостоятельно формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, устанавливать местные налоги и сборы (ст. 8, 132), требовать компенсации дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти (ст. 133).

6. Гарантии организационной самостоятельности местного самоуправления, обеспечиваемые властным, общеобязательным характером муниципальных правовых актов.

Закон об общих принципах организации местного самоуправления закрепляет в ст. 43 не только систему муниципальных правовых актов, но и устанавливает, что устав муниципального образования и оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, имеют прямое действие и применяются на всей территории муниципального образования.

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

Представительный орган муниципального образования по вопросам своего ведения принимает решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования. Акты иных органов и должностных лиц местного самоуправления, принятые в пределах их полномочий, имеют обязательный характер для всех, кому они адресованы.

7. Гарантии организационной самостоятельности местного самоуправления, обеспечиваемые правом муниципальных образований иметь собственные официальные символы.

В соответствии с федеральным законодательством и геральдическими правилами муниципальные образования вправе устанавливать собственные официальные символы (гербы, эмблемы, иные символы), отражающие исторические, культурные, социально-экономические, национальные и иные местные традиции и обычаи, особенности данной территории.

Официальные символы муниципальных образований и порядок их официального использования закрепляются уставами муниципальных образований и (или) нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

7.3. Государственные гарантии судебной защиты прав органов местного самоуправления

В юридической литературе применительно к обеспечению прав местного самоуправления проводится различие между понятиями «охрана прав» и «защита прав». Под *охраной* понимаются профилактические меры, осуществляемые государственными органами и органами местного самоуправления по предупреждению нарушений прав муниципальных образований, а также по устранению различных препятствий, мешающих реализации этих прав. Под *защитой* понимается принудительный (в отношении обязанного лица) способ восстановления и осуществления нарушенного права. Охрана, таким образом, охватывает меры, принимаемые до нарушения прав муниципального образования, а защита — меры, принимаемые после нарушения для восстановления нарушенного права.

Особое место в системе гарантий, обеспечивающих правовую защиту местного самоуправления, занимают конституционные гарантии судебной защиты прав местного самоуправления (ст. 133 Конституции РФ). В правовом государстве правосудие осуществляется только судом, который правомочен объективно и независимо от какого бы то ни было влияния, на основе конституции и закона, а также установленных законом процедур решать споры о нарушенном праве.

Юридическая, в том числе и судебная, защита нарушенных прав органов местного самоуправления и прав населения на осуществление местного самоуправления включает следующие гарантии.

1. Гарантии обеспечения исполнения муниципальных правовых актов, принятых органами местного самоуправления.

В соответствии с Законом об общих принципах организации местного самоуправления решения органов местного самоуправления, принятые в пределах их полномочий, обязательны для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями и организациями независимо от форм собственности, государственными органами, органами местного самоуправления, а также должностными лицами и гражданами.

За неисполнение муниципальных правовых актов местного самоуправления закон предусматривает возможность привлечения к ответственности граждан, руководителей организаций, должностных лиц органов государ-

ственной власти и должностных лиц органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ.

2. Гарантии ответственности за ущерб, причиненный в результате неисполнения муниципальных правовых актов.

Предприятия, учреждения, организации, общественные объединения, их должностные лица, граждане несут перед органами местного самоуправления материальную ответственность, налагаемую в судебном порядке, за ущерб, причиненный муниципальному образованию, интересам населения в результате неисполнения решений органов местного самоуправления, принятых в пределах их полномочий.

3. Гарантии судебного обжалования законов и иных нормативных правовых актов федерального и регионального (субъектов РФ) уровней по вопросам местного самоуправления.

В соответствии с Законом об общих принципах организации местного самоуправления (ст. 7), если орган местного самоуправления полагает, что федеральный закон или иной нормативный правовой акт РФ либо закон или иной нормативный правовой акт субъекта РФ по вопросам организации местного самоуправления и (или) установления прав, обязанностей и ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления не соответствует Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, договорам о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов Федерации, то этот вопрос разрешается соответствующим судом.

Особая роль в обеспечении и защите прав местного самоуправления принадлежит Конституционному Суду РФ. В последнее десятилетие Конституционный Суд неоднократно подвергал детальному анализу нормы федеральных законов, положения законов субъектов РФ, затрагивающие полномочия, иные вопросы правового регулирования местного самоуправления на предмет соответствия их Конституции РФ. Так, только по вопросам, связанным с конституционными характеристиками финансовой основы местного самоуправления, Конституционным Судом РФ было принято более 50 решений. По делам, затрагивающим те или иные аспекты установления и порядка взимания местных налогов и сборов, Конституционный Суд принял более 30 решений¹. Оценивая вклад Конституционного Суда РФ в защиту прав местного самоуправления, важно отметить, что доля постановлений по вопросам местного самоуправления в общей массе дел составляет 10%, т.е. каждое десятое постановление Конституционного Суда РФ (по состоянию на 1 апреля 2016 г. их было принято 482) посвящено проблемам местного самоуправления.

Постановлением Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П было признано право органов местного самоуправления на самостоятельное обращение в Конституционный Суд.

¹ См.: Бондарь Н. С. Конституционализация социально-экономического развития российской государственности (в контексте решений Конституционного Суда РФ). М. : Викор-Медиа, 2006. С. 138.

4. Гарантии судебного обжалования муниципальных правовых актов.

Муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено органами и должностными лицами местного самоуправления, принявшими (издавшими) соответствующий муниципальный правовой акт, а также судом. Иски о признании таких актов недействительными подаются в суд.

Гражданами, органами местного самоуправления, прокурором, уполномоченными федеральным законом органами государственной власти в судебном порядке могут быть обжалованы решения и действия (бездействие) органов и должностных лиц местного самоуправления, решение о проведении местного референдума, а также принятое на местном референдуме (сходе) решение.

5. Гарантии судебной защиты прав граждан и органов местного самоуправления при принятии устава муниципального образования.

Отказ в государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования, а также нарушение установленных сроков государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав могут быть обжалованы гражданами и органами местного самоуправления в судебном порядке.

6. Гарантии судебной защиты прав и интересов муниципального образования при временном осуществлении органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления.

Закон об общих принципах организации местного самоуправления (ст. 75) установил, что решения органов государственной власти субъектов РФ, принятые по вопросам временного осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления, в том числе по вопросам введения временной финансовой администрации, могут быть обжалованы в судебном порядке. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

7. Гарантии судебной защиты прав и законных интересов органов и должностных лиц местного самоуправления в случае наступления ответственности перед государством.

На основании решения соответствующего суда ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает в случае нарушения ими Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституции (устава), законов субъекта РФ, устава муниципального образования, а также ненадлежащего исполнения указанными органами и должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий.

Принятые к органам и должностным лицам меры ответственности могут быть обжалованы в судебном порядке.

Закон субъекта РФ о роспуске представительного органа местного самоуправления может быть обжалован в судебном порядке в течение 10 дней со дня своего вступления в силу. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

Правовой акт высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации может быть обжалован соответственно главой муниципального образования или главой местной администрации 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.

8. Гарантии судебной защиты прав граждан на осуществление местного самоуправления и иных прав граждан на территории муниципального образования.

Гражданин вправе обратиться с иском в суд о восстановлении нарушенных прав на участие в местном самоуправлении в случае, если допускается какое-либо ограничение его прав по политическим убеждениям, расовой и национальной принадлежности, социальному происхождению, полу, должностному или имущественному положению, языку, отношению к религии, принадлежности к общественному объединению.

Действующее законодательство закрепляет право граждан на обращение за судебной защитой при нарушении их прав, например связанных с организацией и проведением муниципальных выборов. Так, в случаях, если уполномоченный на то орган или должностное лицо местного самоуправления либо избирательная комиссия муниципального образования не назначит в установленный срок выборы депутатов или выборных должностных лиц, то выборы по заявлениям избирателей, избирательных объединений, органов государственной власти, органов местного самоуправления, прокурора назначаются соответствующим судом. Жалобы могут подаваться также в ходе выборов (например, при отказе избирательной комиссии включить гражданина в список для голосования) и в других случаях.

Органы местного самоуправления в предусмотренных законом случаях вправе обращаться в суд за защитой прав жителей муниципального образования. Например, в соответствии с Законом РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» органы местного самоуправления в целях защиты прав потребителей обращаются в суды с исками о признании противоправными действий продавца и прекращении таких действий.

Гарантии местного самоуправления имеют комплексный характер и разностороннее выражение. Они выступают одним из важнейших факторов повышения эффективности местного самоуправления, проявления местным самоуправлением всех своих демократических качеств в процессе организации жизни населения в муниципальных образованиях на началах самостоятельности, инициативы и ответственности за решение вопросов, отнесенных законом, уставом муниципального образования к их ведению. Важно, чтобы как общие, так и специальные гарантии на практике обеспечивали действенное функционирование и защиту всех институтов местного самоуправления.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Назовите общие и специальные гарантии обеспечения самостоятельности местного самоуправления.
2. Какова роль Конституционного Суда РФ в обеспечении и защите прав местного самоуправления?
3. Каковы гарантии организационной самостоятельности местного самоуправления?
4. Назовите конституционные гарантии организационной обособленности органов местного самоуправления.
5. В чем состоят гарантии обеспечения финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления?
6. Каковы гарантии судебной защиты нарушенных прав органов местного самоуправления и жителей муниципального образования?
7. Каков порядок судебного обжалования муниципальных правовых актов?
8. Каков порядок обжалования в суд действий и решений, нарушающих права местного самоуправления?

Часть III
СИСТЕМА ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ



Глава 8

ФОРМЫ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Сущность местного самоуправления в Российской Федерации находит свое проявление в широком использовании форм непосредственной демократии. В п. 2 Постановления Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П¹ отмечается: «В соответствии со статьей 30 (часть 2) Конституции Российской Федерации местное самоуправление — как публичная (муниципальная) власть — осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления».

Формы прямого народовластия способствуют выявлению воли и интересов населения, выработке решений, имеющих большое общественное значение. Непосредственная демократия позволяет укрепить связи между населением и выборными органами, повысить эффективность осуществления местного самоуправления, а в установленных законом случаях население получает возможность решать вопросы, отнесенные к ведению органов местного самоуправления. Так, в соответствии с действующим законодательством сход граждан непосредственно осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования, в том числе отнесенные к его исключительной компетенции (ст. 25 Закона об общих принципах организации местного самоуправления).

По мере развития демократических процессов в нашей стране все в большей степени будет возрастать необходимость в прямом диалоге населения и органов муниципальных образований, так как эффективное осуществление местного самоуправления возможно только при инициативном и активном участии населения в решении вопросов местного значения.

В современных условиях появляются и законодательно закрепляются новые формы прямого народовластия. Например, Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в гл. IV «Формы прямого волеизъявления граждан и другие формы осуществления местного самоуправления» предусматривал в качестве таких форм местный референдум,

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края “О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления” и Закона Корякского автономного округа “О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе” в связи с жалобами заявителей А. Г. Злобина и Ю. А. Хнаева».

муниципальные выборы, собрание (сход) граждан, народную правотворческую инициативу, обращения граждан в органы местного самоуправления, территориальное общественное самоуправление и иные формы, не противоречащие Конституции РФ и закону.

Действующий Закон об общих принципах организации местного самоуправления в гл. 5 выделяет уже два вида форм прямого народовластия, используемых в местном самоуправлении: формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и формы участия населения в осуществлении местного самоуправления. К первым можно отнести: местный референдум (ст. 22); муниципальные выборы (ст. 23); голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования (ст. 24); сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа муниципального образования (ст. 25); сход граждан (ст. 25.1). К формам участия населения в местном самоуправлении относятся: правотворческая инициатива граждан (ст. 26); территориальное общественное самоуправление (ст. 27); публичные слушания (ст. 28); собрание граждан (ст. 29); конференция граждан (собрание делегатов) (ст. 30); опрос граждан (ст. 31); обращения граждан в органы местного самоуправления (ст. 32).

В муниципальных образованиях на принципах *законности* и *добровольности* могут использоваться и другие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении. Государственные органы и их должностные лица, органы и должностные лица местного самоуправления обязаны содействовать населению в непосредственном осуществлении и участии в осуществлении местного самоуправления.

8.1. Местный референдум

Конституция РФ относит референдум и свободные выборы к высшему непосредственному выражению власти народа (ст. 3). Она признает право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (ст. 32).

Местный референдум — форма непосредственного решения населением наиболее важных вопросов местного значения посредством голосования граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме, место жительства которых расположено в границах муниципального образования.

Значимость местного референдума как высшего непосредственного выражения воли населения муниципального образования при решении вопросов местного значения выражена в положениях ч. 7 ст. 22 Закона об общих принципах организации местного самоуправления, согласно которой решение, принятое на местном референдуме, подлежит обязатель-

ному исполнению на территории муниципального образования и не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления. При изменении законодательства решение местного референдума будет действовать лишь в части, не противоречащей принятому закону.

Органы местного самоуправления обеспечивают исполнение принятого на местном референдуме решения в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом муниципального образования. Органы местного самоуправления должны привести муниципальные правовые акты, включая устав муниципального образования, в соответствие с решением местного референдума. Если для реализации решения, принятого на местном референдуме, требуется принятие (издание) муниципального правового акта, то орган местного самоуправления, в чью компетенцию входит данный вопрос, обязан в течение 15 дней со дня вступления в силу решения местного референдума определить срок подготовки и (или) принятия такого акта. В соответствии со ст. 45 Закона об общих принципах организации местного самоуправления указанный срок не может превышать три месяца. Нарушение срока издания муниципального правового акта 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.

Порядок организации подготовки и проведения местного референдума, а также гарантии прав граждан на участие в местном референдуме подробно регламентируются Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также Законом об общих принципах организации местного самоуправления, законами субъектов РФ (см., например, Закон Московской области от 19 ноября 2003 г. № 148/2003-ОЗ «О местном референдуме в Московской области»; Закон Самарской области от 11 февраля 2004 г. № 12-ГД «О местном референдуме в Самарской области»), уставами муниципальных образований.

В уставе муниципального образования определяются: порядок назначения и проведения местного референдума; вопросы, для решения которых может проводиться местный референдум; порядок создания, права и обязанности соответствующих инициативных групп граждан, избирательных и иных общественных объединений, иницирующих местный референдум; порядок сбора и необходимое количество подписей жителей данного муниципального образования в поддержку проведения местного референдума; сроки назначения местного референдума представительным органом местного самоуправления; порядок принятия и изменения решений местного референдума.

По вопросам, выносимым на местный референдум, голосование граждан осуществляется на основе всеобщего, равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании. Участие в референдуме является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина

Российской Федерации с целью принудить его к участию или неучастию в референдуме либо воспрепятствовать его свободному волеизъявлению.

На местный референдум могут быть вынесены только вопросы местного значения, относящиеся к ведению данного муниципального образования.

Вопросы референдума не должны ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина, конституционные гарантии реализации таких прав и свобод. Вопрос должен быть сформулирован таким образом, чтобы на него можно было бы дать только однозначный ответ, а также чтобы исключалась неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения.

Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ст. 12) определяется круг вопросов, которые не могут выноситься на голосование жителей. В частности, это вопросы:

а) о досрочном прекращении или продлении срока полномочий органов местного самоуправления, о приостановлении осуществления ими своих полномочий, а также о проведении досрочных выборов в органы местного самоуправления либо об отсрочке указанных выборов;

б) о персональном составе органов местного самоуправления;

в) об избрании депутатов и должностных лиц, об утверждении, о назначении на должность и об освобождении от должности должностных лиц, а также о даче согласия на их назначение на должность и освобождение от должности;

г) о принятии или об изменении соответствующего бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств муниципального образования;

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

Перечень ограничений является закрытым и может быть расширен только путем внесения соответствующих изменений в ст. 12 данного федерального закона.

Ограничение перечня вопросов, выносимых на местный референдум, вполне оправданно. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 10 июня 1998 г. № 17-П¹ отмечается, что запрет выносить на местный референдум вопросы о досрочном прекращении полномочий и о досрочных выборах органов местного самоуправления обусловлен собственным предназначением каждой формы непосредственной демократии в системе народовластия и реализация одной из них не должна препятствовать осуществлению других, необоснованно замещать их. Референдум как высшее непосредственное выражение власти народа не может быть направлен на отрицание состоявшихся законных свободных выборов, также являющихся высшим непосредственным выражением власти народа, поскольку фактически это приводило бы к пересмотру их итогов и, как следствие, —

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 10 июня 1998 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта “а” пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”».

к нарушению стабильности и непрерывности функционирования органов публичной власти.

Местный референдум не может подменять и институт голосования по отзыву депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления, требующего особой процедуры принятия решения.

Невозможность вынесения на референдум вопроса об утверждении или изменении местного бюджета обусловлена особенностями и определенными сложностями бюджетного процесса в муниципальном образовании.

Вопросы референдума не должны противоречить действующему законодательству, ограничивать или отменять права и свободы человека и гражданина, их конституционные гарантии.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает, что федеральным законом, конституцией (уставом), законом субъекта РФ, уставом муниципального образования могут быть определены вопросы, для решения которых обязательно проводится местный референдум. В Законе об общих принципах организации местного самоуправления указывается один такой случай обязательного проведения местного референдума — при введении и использовании средств самообложения граждан (ч. 2 ст. 56).

Можно выделить два основных вида местного референдума:

— *правоустанавливающий* (нормотворческий), проводимый, в частности, для утверждения подготовленного инициативной группой населения или органами местного самоуправления проекта муниципального правового акта, принятия решения о самообложении граждан;

— *консультативный* (совещательный), проводимый, например, для определения одного из предложенных органами местного самоуправления вариантов или направлений развития муниципального образования.

Местный референдум проводится на всей территории муниципального образования.

Подготовку и проведение местного референдума организуют *избирательная комиссия* муниципального образования, территориальные (районные, городские) и другие комиссии, действующие в качестве комиссий референдума. Иные избирательные комиссии могут действовать в качестве комиссий референдума по решению соответствующих вышестоящих избирательных комиссий. В соответствии со ст. 39 Закона об общих принципах организации местного самоуправления избирательная комиссия муниципального образования является муниципальным органом, который не входит в структуру органов местного самоуправления.

Избирательная комиссия муниципального образования: осуществляет на территории муниципального образования контроль за соблюдением прав граждан на их участие в местном референдуме; обеспечивает реализацию мероприятий, связанных с подготовкой и проведением местного референдума; составляет списки участников местного референдума; обеспечивает соблюдение единого порядка проведения агитации по вопросам референдума; осуществляет меры по соблюдению единого порядка уста-

новления и опубликования итогов голосования, определения результатов референдума; распределяет выделенные из местного бюджета и (или) бюджета субъекта РФ средства на финансовое обеспечение подготовки и проведения местного референдума, контролирует целевое использование указанных средств; заслушивает сообщения органов местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением местного референдума; рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) нижестоящих комиссий и принимает по указанным жалобам (заявлениям) мотивированные решения; осуществляет иные полномочия в соответствии с законодательством и уставом муниципального образования.

Порядок формирования и полномочия избирательных комиссий муниципальных образований устанавливаются Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов РФ, а также уставами муниципальных образований. Комиссии в пределах своей компетенции независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Решения и иные акты комиссий, принятые в пределах их компетенции, обязательны для государственных учреждений, органов местного самоуправления, избирательных объединений, общественных объединений, организаций, должностных лиц и участников референдума. Решения и иные акты комиссий не подлежат государственной регистрации.

Инициатива проведения местного референдума может исходить:

- от граждан Российской Федерации, имеющих право на участие в местном референдуме;
- избирательных объединений, иных общественных объединений, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдумах и которые зарегистрированы в порядке и сроки, установленные федеральным законом;
- совместно представительного органа муниципального образования и главы местной администрации.

Граждане, обладающие правом на участие в референдуме, вправе образовать *инициативную группу* по проведению местного референдума в количестве не менее 10 человек. Избирательные объединения, иные общественные объединения, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдумах и которые зарегистрированы не позднее, чем за один год до дня образования инициативной группы по проведению референдума, также могут выступить с инициативой проведения местного референдума. При этом руководящий орган объединения либо руководящий орган его регионального или местного отделения независимо от его численности выступает в качестве инициативной группы.

Инициативная группа по проведению местного референдума обращается в избирательную комиссию муниципального образования, которая со дня обращения инициативной группы действует в качестве *комиссии референдума*, с ходатайством о регистрации группы.

Комиссия референдума в течение 15 дней со дня поступления ходатайства инициативной группы обязана его рассмотреть, вместе с приложенными к нему документами. Если ходатайство и документы соответствуют требованиям законодательства и устава муниципального образования, то комиссия принимает решение о направлении их в представительный орган муниципального образования, уполномоченный принять решение о назначении референдума. Если они не соответствуют указанным требованиям, то представительный орган принимает решение об отказе в регистрации инициативной группы.

Представительный орган муниципального образования обязан проверить соответствие вопроса, предлагаемого для вынесения на местный референдум, требованиям Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ст. 12) в порядке и сроки, установленные законом субъекта РФ и уставом муниципального образования. Срок проверки не должен превышать 20 дней со дня поступления ходатайства и соответствующих документов. При признании представительным органом вопроса, выносимого на референдум, отвечающим требованиям закона, комиссия референдума обязана в 15-дневный срок со дня принятия такого решения представительным органом зарегистрировать инициативную группу, выдать ей регистрационное свидетельство и сообщить об этом в средства массовой информации.

В случае если представительный орган признает несоответствие вопроса, выносимого на местный референдум, положениям ст. 12 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», то комиссия отказывает инициативной группе в регистрации. В решении комиссии указываются основания отказа. Отказ в регистрации может быть обжалован в вышестоящую избирательную комиссию или в суд.

Инициатива граждан и объединений должна быть поддержана сбором подписей жителей муниципального образования, обладающих правом на участие в референдуме, в порядке, установленном законодательством, регулирующим процедуру назначения и проведения местного референдума. Законом субъекта РФ устанавливаются форма подписного листа и порядок его заверения, количество подписей в поддержку инициативы проведения референдума, которое не может превышать 5% от числа участников референдума, зарегистрированных на территории муниципального образования в соответствии с федеральным законом, но не менее 25 подписей.

Период, в течение которого могут собираться подписи в поддержку инициативы проведения местного референдума, должен составлять не менее 20 дней.

В сборе подписей не могут участвовать органы государственной власти, органы местного самоуправления, органы управления предприятий и организаций различных форм собственности, учреждения, члены комиссий по проведению референдума с правом решающего голоса. Запрещается

выплата вознаграждения за внесение подписи в список, а также принуждение к внесению подписи в список.

Сбор подписей по месту учебы, на рабочих местах, при выдаче заработной платы, пенсий, пособий, иных социальных выплат, а также при оказании благотворительной помощи запрещается. Нарушение требований закона при сборе подписей влечет признание их недействительными.

Законом предусмотрена процедура проверки соблюдения порядка сбора подписей участников местного референдума, оформления подписных листов, достоверности сведений об участниках референдума и их подписей, а также основания для признания подписей недействительными.

Наличие необходимого количества подписей участников местного референдума, собранных в поддержку инициативы проведения референдума, выдвинутой инициативной группой по проведению референдума, является основанием для назначения местного референдума в порядке, предусмотренном законом.

Основаниями для отказа в проведении местного референдума, в частности, являются: предоставление не всех документов, требуемых по закону для назначения референдума; установление в ходе проверки недостаточного числа достоверных подписей участников референдума; выявление более 10% подписей, собранных в местах, где сбор подписей запрещен; установление более 10% недостоверных и (или) недействительных подписей, отобранных для проверки, если иное не установлено федеральным законом; установленный решением суда факт несоблюдения инициативной группой по проведению местного референдума ограничений, предусмотренных п. 1 или п. 1.1 ст. 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»; неоднократное использование членом инициативной группы или уполномоченным представителем инициативной группы по проведению референдума преимуществ своего должностного или служебного положения и др.

В случае принятия комиссией решения об отказе в проведении местного референдума члены соответствующей 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.

Представительный орган муниципального образования и глава местной администрации свою инициативу проведения местного референдума оформляют принятием соответствующих правовых актов.

Решение о назначении местного референдума на основании выдвинутых в установленном законом порядке инициатив в течение 30 дней со дня поступления документов о выдвигании инициативы проведения референдума принимает представительный орган муниципального образования. Если представительный орган не назначил местный референдум в установленный срок, то на основании обращения граждан, избирательных объединений, главы муниципального образования, органов государственной власти субъекта РФ, избирательной комиссии субъекта РФ или прокурора местный референдум назначает суд.

Регистрация (учет) участников местного референдума, проживающих на территории соответствующего муниципального образования, осуществляется главой местной администрации муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения, кроме случаев, предусмотренных законом города федерального значения. Лица, представляющие сведения об участниках местного референдума, несут ответственность за достоверность и полноту этих сведений, а также за своевременность их представления. Основанием для регистрации (учета) участников местного референдума является факт нахождения места жительства (для вынужденных переселенцев — факт временного пребывания) на территории муниципального образования. Соответствующие сведения представляются органами, осуществляющими регистрацию граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

Гражданин Российской Федерации включается в список участников местного референдума только на одном участке референдума.

Участковая комиссия местного референдума за 20 дней до дня голосования представляет список участников местного референдума для ознакомления и его дополнительного уточнения.

Для проведения голосования и подсчета голосов участников местного референдума образуются *участки референдума*. Такие участки образуются по согласованию с комиссией референдума главой местной администрации муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения, кроме случаев, предусмотренных законом города федерального значения, на основании данных о числе участников референдума, зарегистрированных на территории участка местного референдума, из расчета не более чем 3000 участников референдума на каждом участке. Участки местного референдума образуются не позднее чем за 45 дней до дня голосования.

Материально-финансовое обеспечение подготовки и проведения местного референдума производится комиссией референдума за счет средств, выделяемых на эти цели из бюджета муниципального образования. Инициативная группа по проведению местного референдума в соответствии с законом создает собственный фонд для финансирования деятельности по выдвижению инициативы проведения местного референдума, изготовлению подписных листов, организации сбора подписей в поддержку этой инициативы, а также проведению агитационных мероприятий. Средства фонда местного референдума имеют целевое назначение.

Агитационная кампания по вопросам местного референдума начинается со дня регистрации инициативной группы по проведению референдума и прекращается в 0 ч по местному времени за одни сутки до дня голосования. Проведение агитации по вопросам местного референдума в день голосования и в предшествующий ему день запрещается.

Запрещается проводить агитацию по вопросам референдума, в частности:

— органам государственной власти, иным государственным органам, органам местного самоуправления;

- лицам, замещающим государственные или выборные муниципальные должности, государственным и муниципальным служащим при исполнении ими своих должностных или служебных обязанностей;
- воинским частям, военным учреждениям и организациям;
- комиссиям, членам комиссий с правом решающего голоса;
- иностранным гражданам, за исключением случая, предусмотренного п. 10 ст. 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», лицам без гражданства, иностранным юридическим лицам;
- международным организациям и международным общественным движениям и некоторым другим лицам и организациям.

Днем голосования на местном референдуме может быть только воскресенье. Не допускается назначение голосования на предпраздничный и нерабочий праздничный дни, на день, следующий за нерабочим праздничным днем, а также на воскресенье, объявленное в установленном порядке рабочим днем.

Решение о назначении местного референдума *подлежит официальному опубликованию* (обнародованию) в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия и не менее чем за 45 дней до дня голосования.

Для участия в голосовании на местном референдуме участник референдума получает бюллетень. Форма и текст бюллетеня, число бюллетеней, а также порядок осуществления контроля за изготовлением бюллетеней утверждаются соответствующими комиссиями не позднее чем за 20 дней до дня голосования. Нумерация бюллетеней не допускается.

При голосовании на местном референдуме в бюллетене воспроизводится текст вынесенного на референдум вопроса и указываются варианты волеизъявления голосующего словами «Да» или «Нет» либо «За» или «Против», справа от которых помещаются пустые квадраты. Если на референдум вынесен проект муниципального правового акта, то в бюллетене воспроизводится его текст либо указывается наименование этого акта.

Время начала и окончания голосования на местном референдуме устанавливается законом. Продолжительность голосования не может составлять менее 10 часов.

Участковая комиссия обязана обеспечить возможность для голосования лицам, которые не могут самостоятельно по уважительным причинам (по состоянию здоровья, инвалидности) прибыть в помещение для голосования, а также находящимся в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых.

Каждый участник местного референдума голосует лично, голосование за других участников референдума не допускается. Голосование проводится путем нанесения участником референдума в бюллетене любого знака в квадрате, относящемся к тому из вариантов волеизъявления, в отношении которого сделан выбор.

Подсчет голосов участников местного референдума начинается сразу после окончания времени голосования и проводится без перерыва до установления итогов голосования, о которых должны быть извещены все члены участковой комиссии. Подсчет голосов осуществляется открыто и гласно

с оглашением и соответствующим оформлением в протоколе об итогах голосования последовательно всех результатов выполняемых действий по подсчету бюллетеней и голосов участников местного референдума членами участковой комиссии с правом решающего голоса.

Местный референдум признается соответствующей комиссией референдума не состоявшимся в случае, если в нем приняло участие не более половины участников референдума, внесенных в списки участников референдума на территории проведения референдума. Соответствующая комиссия референдума признает решение не принятым на референдуме в случае, если за это решение проголосовало не более половины участников референдума, принявших участие в голосовании.

Соответствующая комиссия признает результаты местного референдума недействительными:

а) в случае, если допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления участников референдума;

б) в случае, если они признаны недействительными на части участков референдума, в совокупности включающих не менее чем 1/4 часть от общего числа участников референдума, внесенных в списки, на момент окончания голосования в соответствующем округе референдума;

в) по решению суда.

Общие данные о результатах местного референдума направляются в средства массовой информации в течение одних суток после определения результатов референдума.

Принятое на местном референдуме решение вступает в силу с момента официального опубликования результатов референдума, если федеральным законом не установлен иной порядок вступления его в силу, и подлежит регистрации в органах местного самоуправления в порядке, установленном для регистрации муниципальных правовых актов.

Решение о проведении местного референдума, а также решение, принятое на местном референдуме, могут быть обжалованы в судебном порядке гражданами, органами местного самоуправления, прокурором, уполномоченными федеральным законом органами государственной власти.

Принятое на местном референдуме решение может быть отменено или изменено путем принятия иного решения на местном референдуме, но не ранее двух лет после его принятия, либо признано недействительным в судебном порядке.

В случае принятия на местном референдуме нормативного правового акта он может быть изменен в порядке, установленном указанным нормативным правовым актом. Если данный порядок не установлен, то 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 референдуме.

8.2. Муниципальные выборы

Муниципальные выборы, так же как и местный референдум, являются необходимым и важным элементом системы народовластия, одним

из способов привлечения населения к управлению делами государства и осуществлению местного самоуправления, высшим непосредственным выражением воли населения муниципального образования (ч. 2 ст. 130 Конституции РФ).

В отличие от местного референдума, обязательность и периодичность проведения которого федеральным законом не установлена, муниципальные выборы являются периодическими, обязательными и должны проводиться с учетом установленных законом сроков полномочий депутатов, выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц.

Муниципальные выборы — форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований в целях формирования выборного органа местного самоуправления или наделения полномочиями выборного должностного лица местного самоуправления.

Нормативно-правовая база муниципальных выборов весьма обширна и охватывает положения Конституции РФ, Европейской хартии местного самоуправления; федеральных законов «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 23), «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»; избирательных кодексов (приняты в ряде субъектов РФ: в г. Москве¹, Республике Башкортостан, Амурской, Белгородской, Владимирской и некоторых других областях и краях. В Алтайском крае принят Кодекс о выборах, референдуме, отзыве депутатов и выборных должностных лиц) и законов субъектов РФ о выборах депутатов представительного органа муниципального образования, выборах главы муниципального образования, другого выборного должностного лица местного самоуправления; уставов муниципальных образований.

Основу избирательного законодательства в нашей стране составляют положения ст. 32 Конституции РФ о праве каждого гражданина Российской Федерации, постоянно проживающего на соответствующей территории и достигшего 18-летнего возраста, избирать и быть избранным в органы местного самоуправления. Не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Муниципальные выборы подразделяются на основные (очередные), досрочные, повторные и дополнительные.

Основные (очередные) муниципальные выборы проводятся по окончании установленного законом и уставом муниципального образования срока полномочий депутатов, членов выборного органа и выборного должностного лица местного самоуправления. Закрепляемый в уставе муниципаль-

¹ Закон города Москвы от 6 июля 2005 г. № 38 «Избирательный кодекс города Москвы».

ного образования срок полномочий депутатов, выборных органов и выборных должностных лиц не может быть менее двух и более пяти лет.

Досрочные муниципальные выборы проводятся в случаях досрочного прекращения полномочий депутата, всего представительного органа, иного выборного органа и выборного должностного лица местного самоуправления.

Повторные муниципальные выборы проводятся в случаях выбытия всех кандидатов, признания выборов несостоявшимися, недействительными либо если избранный кандидат не сложил с себя полномочия, несовместимые с новым статусом, либо когда по итогам голосования остались незаполненные мандаты в многомандатном избирательном округе.

Дополнительные муниципальные выборы проводятся в случае досрочного прекращения полномочий депутата, избранного по одномандатному или многомандатному избирательному округу.

Повторные и (или) дополнительные выборы не назначаются и не проводятся, если в результате этих выборов депутат не может быть избран на срок более одного года.

Законом субъекта РФ устанавливаются виды избирательных систем (мажоритарная, пропорциональная, смешанная), которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения. Под **избирательной системой** понимаются условия признания кандидата, кандидатов избранными, списков кандидатов — допущенными к распределению депутатских мандатов, а также порядок распределения депутатских мандатов между списками кандидатов и внутри списков кандидатов.

Уставом муниципального образования определяется та избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании. Условия применения видов избирательных систем в муниципальных образованиях могут зависеть от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств, определяемых законом субъекта РФ.

В поселении с численностью населения менее 3000 человек, а также в поселении, городском округе, где в представительном органе менее 15 депутатов, выборы депутатов проводятся по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам.

В случае если в избираемом на муниципальных выборах представительном органе часть депутатских мандатов распределяется в соответствии с законодательством о выборах между списками кандидатов, выдвинутых политическими партиями (их региональными отделениями или иными структурными подразделениями), пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов, распределению между указанными списками кандидатов подлежат не менее 10 депутатских мандатов.

Муниципальные выборы осуществляются на основе **общих принципов** российского избирательного права. Гражданин Российской Федерации участвует в выборах на основе всеобщего равного и прямого избира-

тельного права при тайном голосовании. Выборы являются свободными и добровольными. Муниципальные выборы проводятся открыто и гласно.

Принцип всеобщего избирательного права означает, что гражданин Российской Федерации, достигший на день голосования возраста 18 лет, имеет право избирать (активное избирательное право), а по достижении возраста, установленного Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов РФ, но не моложе 21 года, — быть избранным (пассивное избирательное право) в органы местного самоуправления. Установление максимального возраста кандидата не допускается.

Не имеют права быть избранными граждане Российской Федерации, в частности осужденные к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений, преступлений экстремистской направленности и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления, а также в некоторых других случаях, предусмотренных Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

При наличии в отношении гражданина Российской Федерации вступившего в силу решения суда о лишении его права занимать муниципальные должности в течение определенного срока этот гражданин не может быть зарегистрирован в качестве кандидата, если голосование на выборах в органы местного самоуправления состоится до истечения указанного срока.

На основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном законом, иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, могут иметь право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации.

Принцип равногo избирательного права означает предоставление равных оснований участия в выборах граждан Российской Федерации. В ходе избирательной кампании никто не обладает какими-либо преимуществами по отношению к другим кандидатам или другим избирателям. Гражданин реализует свое избирательное право независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Каждый избиратель имеет один голос и может быть включен только в один список для голосования. Если в ходе выборов допускается наличие у избирателя более одного голоса, то каждый избиратель должен иметь равное число голосов.

Принцип прямого избирательного права означает, что граждане Российской Федерации голосуют на выборах непосредственно. В ходе муниципальных выборов напрямую, без каких-либо промежуточных этапов, осуществляется избрание лица на ту выборную должность, которая оказалась вакантной, а также избрание депутатов, членов выборного органа соответ-

ственно в тот представительный или выборный орган, который необходимо сформировать в ходе выборов.

Принцип тайного голосования означает, что в процессе голосования исключается возможность какого-либо контроля за волеизъявлением гражданина.

Процесс организации выборов состоит из следующих основных этапов избирательной кампании:

- назначение выборов;
- составление списков избирателей;
- образование избирательных округов, избирательных участков;
- формирование избирательных комиссий;
- выдвижение и регистрация кандидатов для избрания на выборные должности и в органы местного самоуправления;
- проведение предвыборной агитации;
- голосование и определение результатов выборов.

Назначение выборов. Муниципальные выборы назначаются представительным органом местного самоуправления в сроки, предусмотренные уставом муниципального образования. Если представительный орган не назначит выборы в сроки, установленные законом и уставом муниципального образования, то выборы назначаются соответствующей избирательной комиссией либо соответствующим судом общей юрисдикции по заявлениям избирателей, избирательных объединений, органов государственной власти, органов местного самоуправления, прокурора может быть определен срок, не позднее которого представительный орган, а в случае его отсутствия — соответствующая избирательная комиссия должны назначить выборы.

Регистрация (учет) избирателей. Составление списков избирателей. Регистрации подлежат все избиратели, проживающие на территории соответствующего муниципального образования. Основанием для учета является факт нахождения места жительства избирателя на соответствующей территории, устанавливаемый на основании сведений, представляемых органами, осуществляющими регистрацию граждан Российской Федерации.

Учет избирателей, зарегистрированных на территории муниципального образования, и установление их численности осуществляются главой местной администрации муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения, а в случаях, предусмотренных законом города федерального значения — руководителем территориального органа исполнительной власти города федерального значения, с использованием государственной автоматизированной информационной системы по состоянию на 1 января и 1 июля каждого года.

На основании сведений, полученных с использованием государственной системы регистрации (учета) избирателей, соответствующими избирательными комиссиями составляются списки избирателей. В списки избирателей включаются граждане Российской Федерации, обладающие на день голосования активным избирательным правом, а также иностранные граждане, на основании международного договора Российской Феде-

рации и в соответствии с законом, достигшие на день голосования возраста 18 лет, постоянно проживающие на территории муниципального образования, в котором проводятся выборы.

Гражданин Российской Федерации включается в список избирателей только на одном избирательном участке. Участковая комиссия за 10 дней до дня голосования представляет указанный список избирателям для ознакомления и его дополнительного уточнения.

Гражданин Российской Федерации, обладающий активным избирательным правом, вправе обратиться в участковую комиссию с заявлением о включении его в список избирателей, о любой ошибке или неточности в сведениях о нем, внесенных в список избирателей.

Образование избирательных округов, избирательных участков. Для проведения муниципальных выборов образуются одномандатные и (или) многомандатные *избирательные округа* либо определяется единый избирательный округ.

Избирательная комиссия, организующая выборы, определяет схему избирательных округов, которую утверждает представительный орган муниципального образования. Избирательные одномандатные округа образуются с соблюдением примерного равенства по числу избирателей с допустимым отклонением от средней нормы представительства избирателей не более чем на 10%, а в труднодоступных или отдаленных местностях — не более чем на 30%.

При образовании многомандатных избирательных округов соблюдается примерное равенство числа избирателей на один депутатский мандат. Число депутатских мандатов, подлежащих распределению в многомандатном избирательном округе, не может превышать пять. Данное ограничение не применяется при выборах в органы местного самоуправления сельского поселения, а также иного муниципального образования, если избирательный округ образован в границах избирательного участка.

Для проведения голосования и подсчета голосов избирателей образуются *избирательные участки*. Глава местной администрации муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения, а в случаях, предусмотренных законом города федерального значения, — руководитель территориального органа исполнительной власти города федерального значения, образует по согласованию с соответствующей территориальной комиссией избирательные участки на основании данных о числе избирателей, зарегистрированных на территории избирательного участка, из расчета не более чем 3000 избирателей на каждом участке.

Формирование избирательных комиссий. Подготовку и проведение выборов, реализацию и защиту избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов обеспечивают:

- избирательные комиссии муниципальных образований;
- окружные избирательные комиссии;
- территориальные (районные, городские и др.) комиссии;
- участковые комиссии.

Комиссии обеспечивают информирование избирателей о сроках и порядке осуществления избирательных действий, ходе избирательной кампании, кандидатах, об избирательных объединениях, выдвинувших кандидатов, а также о списках кандидатов.

Компетенция, полномочия и порядок деятельности избирательных комиссий муниципальных образований, окружных избирательных комиссий, территориальных и участковых комиссий при подготовке и проведении выборов в органы местного самоуправления устанавливаются Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», избирательными кодексами, законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований.

Избирательные комиссии муниципальных образований, окружные избирательные комиссии по выборам в органы местного самоуправления, территориальные, участковые комиссии формируются на основе предложений: политических партий, представленных в Государственной Думе РФ, законодательном органе соответствующего субъекта РФ; иных общественных объединений; избирательных объединений, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования; собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы; избирательной комиссии муниципального образования предыдущего состава; избирательной комиссии субъекта РФ, а формирование избирательной комиссии поселения — также на основе предложений избирательной комиссии муниципального района.

Кандидат, избирательное объединение, выдвинувшее список кандидатов, со дня представления в избирательную комиссию документов для регистрации кандидата, списка кандидатов вправе назначить одного члена этой избирательной комиссии с правом совещательного голоса. Член комиссии с правом совещательного голоса обладает равными правами с членом комиссии с правом решающего голоса по вопросам подготовки и проведения выборов, за исключением прав, установленных законом.

Выдвижение и регистрация кандидатов. Граждане Российской Федерации, обладающие пассивным избирательным правом, могут быть выдвинуты в качестве кандидатов непосредственно (путем самовыдвижения, выдвижения избирательным объединением) либо избирательным объединением в составе списка кандидатов.

Кандидат не может быть выдвинут на одних и тех же выборах более чем одним инициатором выдвижения по нескольким избирательным округам, кроме выдвижения кандидата одним избирательным объединением одновременно по одномандатному (многомандатному) избирательному округу и в составе списка кандидатов.

Кандидат считается выдвинутым, приобретает права и обязанности кандидата, предусмотренные законом, после поступления в избирательную комиссию заявления в письменной форме выдвинутого лица о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу с обяза-

тельством, в случае его избрания, прекратить деятельность, несовместимую со статусом депутата или с замещением иной выборной должности.

Избирательная комиссия обращается с представлением о проверке достоверности сведений о кандидатах в соответствующие органы, которые обязаны сообщить о результатах проверки сведений в установленный срок.

Период выдвижения кандидатов, списков кандидатов, а также сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов, списков кандидатов либо иные формы поддержки выдвижения при выборах в органы местного самоуправления должен составлять не менее 20 дней.

Самовыдвижение кандидатов производится путем уведомления об этом избирательных комиссий, осуществляющих регистрацию кандидатов, с последующим сбором подписей в поддержку самовыдвижения кандидатов.

Избирательное объединение может выдвинуть в одномандатном избирательном округе только одного кандидата, а в многомандатном избирательном округе — одного кандидата на каждый депутатский мандат, подлежащий замещению в этом округе. В едином избирательном округе избирательное объединение вправе выдвинуть один список кандидатов.

В поддержку выдвижения кандидатов, списков кандидатов могут собираться подписи избирателей в порядке, который определяется законом. Количество подписей, необходимое для регистрации кандидатов, списков кандидатов, устанавливается законом и не может превышать 2% от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа, но не может быть менее 10 подписей.

В поддержку выдвижения кандидатов, списков кандидатов могут собираться подписи избирателей в порядке, который определяется законом. Количество подписей, которое необходимо для регистрации кандидатов, выдвинутых по единому избирательному округу, списков кандидатов, составляет 0,5% от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа, а для регистрации кандидатов, выдвинутых по одномандатным избирательным округам, — 0,5% от числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа, указанного в схеме одномандатных избирательных округов, но не может составлять менее 10 подписей, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом. Количество подписей, которое необходимо для регистрации кандидатов в многомандатном избирательном округе, составляет 0,5% от числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа, поделенного на число депутатских мандатов, но не может составлять менее 10 подписей.

Сбор подписей осуществляется только среди избирателей, обладающих активным избирательным правом в том избирательном округе, в котором выдвинут кандидат, список кандидатов.

Участие органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов управления организаций независимо от формы собственности, учреждений, членов избирательных комиссий с правом решающего голоса в сборе подписей, равно как и принуждение избирателей, участни-

ков референдума в процессе сбора подписей и их вознаграждение за внесение подписи, не допускается.

Сбор подписей на рабочих местах, по месту учебы, в процессе и в местах выдачи заработной платы, пенсий, пособий, стипендий, иных социальных выплат, а также при оказании благотворительной помощи запрещается. Подписи, собранные с нарушением установленного порядка, являются недействительными.

Регистрация кандидата, списка кандидатов осуществляется соответствующей избирательной комиссией при наличии предусмотренных законом документов, представляемых в избирательную комиссию для уведомления о выдвижении кандидата, списка кандидатов, а также при наличии необходимого количества подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов.

Проверке могут подлежать все представленные подписи или их часть, но не менее 20% от установленного законом необходимого для регистрации кандидата, списка кандидатов количества подписей избирателей.

Избирательная комиссия в течение не более 10 дней обязана проверить соответствие порядка выдвижения кандидата, списка кандидатов требованиям закона и принять решение о регистрации либо об отказе в регистрации. Перечни оснований отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов, исключения кандидата из списка кандидатов по решению комиссии установлены Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Гарантии деятельности зарегистрированных кандидатов установлены федеральным законом.

Кандидат, избирательное объединение, выдвинувшее кандидатов, список кандидатов, вправе назначить доверенных лиц. Регистрация доверенных лиц осуществляется избирательной комиссией.

Проведение предвыборной агитации. В процессе избирательной кампании граждане, общественные объединения вправе в допускаемых законом формах и законными методами проводить предвыборную агитацию. Агитационный период начинается со дня выдвижения кандидата, списка кандидатов и прекращается в 0 ч по местному времени за одни сутки до дня голосования.

Предвыборная агитация на каналах организаций телерадиовещания и в периодической печати начинается за 28 дней до дня голосования и прекращается в 0 ч по местному времени за одни сутки до дня голосования.

Проведение предвыборной агитации в день голосования и в предшествующий ему день запрещается.

Расходы на проведение предвыборной агитации осуществляются в установленном законом порядке исключительно за счет средств соответствующих избирательных фондов.

Предвыборная агитация может проводиться и в форме агитационных публичных мероприятий: собраний, митингов, шествий, демонстраций, пикетирования, встреч с избирателями. Избирательная комиссия обязана

обеспечить равные условия проведения указанных мероприятий для зарегистрированных кандидатов и избирательных объединений.

Предвыборные программы кандидатов, избирательных объединений, иные агитационные материалы не должны содержать призывы к совершению деяний, определяемых в ст. 1 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» как экстремистская деятельность, либо иным способом побуждать к таким деяниям, а также обосновывать или оправдывать экстремизм.

Запрещается агитация, возбуждающая социальную, расовую, национальную или религиозную рознь, унижающая национальное достоинство, пропагандирующая исключительность, превосходство либо неполноценность граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности, а также агитация, при проведении которой осуществляются пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени их смешения. Не может рассматриваться как разжигание социальной розни агитация, направленная на защиту идей социальной справедливости.

При проведении предвыборной агитации запрещается осуществлять подкуп избирателей.

Финансовое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов осуществляют избирательные комиссии за счет средств, выделенных на эти цели из местного бюджета.

Кандидаты обязаны создавать собственные избирательные фонды для финансирования своей избирательной кампании. Кандидаты, баллотирующиеся только в составе списка кандидатов, выдвинутого избирательным объединением, не вправе создавать собственные избирательные фонды.

При проведении выборов в органы местного самоуправления создание кандидатом избирательного фонда необязательно при условии, что число избирателей в избирательном округе не превышает 5000 и финансирование кандидатом своей избирательной кампании не производится.

Избирательные фонды кандидатов, избирательных объединений могут создаваться за счет:

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

Запрещается вносить пожертвования в избирательные фонды кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений:

- иностранным государствам и иностранным организациям;
- иностранным гражданам, за исключением случая, когда действует международный договор Российской Федерации;
- лицам без гражданства;
- гражданам Российской Федерации, не достигшим возраста 18 лет на день голосования;

— российским юридическим лицам с иностранным участием, если доля (вклад) иностранного участия в их уставном (складочном) капитале превышает 30% на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов;

— международным организациям и международным общественным движениям;

— органам государственной власти, иным государственным органам, органам местного самоуправления;

— государственным и муниципальным учреждениям, государственным и муниципальным унитарным предприятиям;

— юридическим лицам, в уставном (складочном) капитале которых доля муниципальных образований превышает 30% на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов;

— воинским частям, военным учреждениям и организациям, правоохранительным органам;

— благотворительным и религиозным организациям, а также учрежденным ими организациям;

— юридическим лицам, зарегистрированным менее чем за один год до дня голосования на выборах;

— анонимным жертвователям.

Право распоряжаться средствами избирательных фондов принадлежит создавшим их кандидатам, избирательным объединениям. Средства избирательных фондов имеют целевое назначение и могут использоваться кандидатами, избирательными объединениями только на покрытие расходов, связанных с проведением своей избирательной кампании.

Голосование и определение результатов выборов. Время начала и окончания голосования на выборах устанавливается законом. Продолжительность голосования не может составлять менее 10 часов.

Для участия в голосовании на выборах избиратель получает бюллетень. Фамилии кандидатов размещаются в бюллетене в алфавитном порядке с указанием предусмотренных законом сведений, включая сведения о судимостях кандидата. Бюллетени печатаются на русском языке, на государственном языке республики, входящей в состав Российской Федерации, а в необходимых случаях — на языках народов Российской Федерации на территориях их компактного проживания. Текст бюллетеня должен быть размещен только на одной его стороне.

При проведении выборов с применением комплекса для электронного голосования используется электронный бюллетень. Форма и текст электронного бюллетеня утверждаются соответствующей комиссией.

Бюллетени выдаются избирателям, включенным в список избирателей, по предъявлении паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, либо открепительного удостоверения. Избиратель расписывается в получении бюллетеня. Каждый избиратель голосует лично, голосование за других избирателей не допускается. Избиратель, не имеющий возможности самостоятельно расписаться в получении бюллетеня или заполнить его, вправе воспользоваться для этого помощью другого избирателя, не являющегося членом комиссии, зарегистрированным кандидатом, уполномо-

ченным представителем избирательного объединения, доверенным лицом кандидата, избирательного объединения, наблюдателем. Заполненные бюллетени опускаются избирателями в опечатанные (опломбированные) ящики для голосования либо в технические средства подсчета голосов при их использовании.

Участковая комиссия обязана обеспечить возможность участия в голосовании избирателям, которые внесены в список избирателей на данном избирательном участке и не могут самостоятельно по уважительным причинам (по состоянию здоровья, инвалидности) прибыть в помещение для голосования. Организация голосования вне помещения для голосования должна исключать возможность нарушения избирательных прав избирателя, а также возможность искажения его волеизъявления.

Подсчет голосов избирателей осуществляется открыто и гласно членами участковой комиссии с правом решающего голоса. При этом вправе присутствовать члены участковой комиссии с правом совещательного голоса, наблюдатели, иные указанные в законе лица.

После проведения всех необходимых действий и подсчетов участковая комиссия проводит итоговое заседание, на котором рассматриваются жалобы (заявления) о нарушениях при голосовании и подсчете голосов избирателей, после чего подписывается протокол участковой комиссии об итогах голосования и выдаются копии протокола.

На основании первых экземпляров протоколов об итогах голосования, полученных из нижестоящих комиссий, результаты выборов определяет комиссия, наделенная этим правом законом.

Соответствующая комиссия признает итоги голосования недействительными:

а) в случае если допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей;

б) в случае если они признаны недействительными на части избирательных участков, списки избирателей на которых на момент окончания голосования в совокупности включают не менее чем 1/4 часть от общего числа избирателей, внесенных в списки избирателей на момент окончания голосования в соответствующем избирательном округе;

в) по решению суда.

Выборы признаются несостоявшимися в случае, если:

— голосование проводилось по одной кандидатуре и за кандидата проголосовало менее 50% от числа избирателей, принявших участие в голосовании;

— менее чем два списка кандидатов при голосовании за списки кандидатов получили согласно закону право принять участие в распределении депутатских мандатов;

— за списки кандидатов, получившие согласно закону право принять участие в распределении депутатских мандатов, было подано в сумме 50 или менее процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по единому избирательному округу. Законом указанный процент может быть повышен;

- все кандидаты выбыли при проведении повторного голосования;
- законом предусмотрено проведение повторного голосования, а в бюллетень на общих выборах были включены два кандидата и ни один из них не получил необходимое для избрания число голосов избирателей;
- на выборах в органы местного самоуправления в одномандатном или едином избирательном округе число голосов избирателей, поданных за кандидата, набравшего наибольшее число голосов по отношению к другому кандидату (другим кандидатам), меньше, чем число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов.

Законом не могут устанавливаться дополнительные основания признания выборов несостоявшимися.

В случае если после подведения итогов голосования по многомандатным избирательным округам не все мандаты оказались замещенными, по незамещенным мандатам назначаются повторные выборы.

Если основные выборы были назначены в связи с досрочным прекращением полномочий представительного органа либо депутатов, либо выборного должностного лица местного самоуправления, повторные выборы проводятся не позднее чем через четыре месяца со дня появления основания для проведения повторных выборов. При проведении повторных выборов сроки избирательных действий по решению органа, уполномоченного законом назначать повторные выборы, могут быть сокращены на одну треть. Решение о назначении повторных выборов подлежит официальному опубликованию не позднее чем через три дня со дня его принятия.

В случае досрочного прекращения полномочий депутата, избранного по одномандатному избирательному округу, в этом избирательном округе назначаются дополнительные выборы. Они проводятся не позднее чем через один год со дня досрочного прекращения полномочий депутата.

Официальное опубликование результатов выборов, а также данных о числе голосов, полученных каждым из кандидатов (списков кандидатов), осуществляется соответствующей комиссией в порядке и сроки, которые установлены законом, но не позднее чем через один месяц со дня голосования.

8.3. Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования

Голосование избирателей по отзыву депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления является важной формой непосредственного осуществления населением местного самоуправления и формой прямого народовластия.

Отзыв представляет собой отрицательное отношение избирателей к противоправным решениям или действиям (бездействию) депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления, выраженное в процессе голосования за досрочное прекращение

полномочий таких лиц. Институт отзыва призван обеспечить реализацию предусмотренной законом ответственности выборных лиц перед населением.

В советский период правовой статус депутата предполагал тесное взаимодействие народных избранников с избирателями посредством таких форм, как обязательное проведение регулярных отчетов депутатов перед населением, дача избирателями наказов своим депутатам, досрочный отзыв выборных лиц избирателями. Все эти формы являлись элементами императивного мандата депутата.

Право на отзыв депутатов появилось вместе с рождением Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов. В. И. Ленин придавал исключительно большое значение праву избирателей отзываться своих депутатов: «Какое бы то ни было выборное учреждение или собрание представителей, — отмечал он, — может считаться истинно демократическим и действительно представляющим волю народа только при условии признания и применения права отзыва избирателями своих выборных»¹. Это высказывание не потеряло своей актуальности и в современный период.

Советское законодательство предоставляло право возбуждения вопроса об отзыве депутата общественным организациям, трудовым коллективам, общим собраниям граждан по производственным подразделениям колхозов, совхозов, по селам и другим сельским населенным пунктам. Мотивы постановки вопроса об отзыве сообщались депутату, который был вправе дать объяснения по поводу обстоятельств, послуживших основанием для постановки вопроса об отзыве. Назначал проведение голосования об отзыве депутата соответствующий местный совет. Вопрос об отзыве обсуждался и решался открытым голосованием большинством голосов граждан на собраниях избирателей округа. Депутат считался отозванным, если за отзыв проголосовало большинство избирателей данного избирательного округа.

В постсоветский период возобладало мнение о неприменимости императивного депутатского мандата в условиях демократической России. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливал лишь то, что уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов РФ может быть предусмотрена возможность отзыва населением депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления (ст. 18). Никаких процедур отзыва закон не закреплял.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П отмечается, что отзыв не должен использоваться для дестабилизации выборных институтов власти, облегченная процедура отзыва недопустима. Кроме того, Конституционный Суд РФ подчеркнул, что за отзыв выборного должностного лица местного самоуправления должно проголосовать не меньшее число граждан, чем при его избрании. Постановка вопроса об отзыве возможна тем же числом избирателей, которое необходимо для

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 35. С. 106.

выдвижения кандидата на выборах. Основания отзыва должны быть юридически конкретными, допускающими возможность их объективной проверки, в том числе в судебном порядке. Конституционный Суд РФ не указал, что основанием отзыва может быть только правонарушение. Однако юридическая ответственность, формой которой является отзыв выборных лиц, может наступать только за правонарушение.

В процессе совершенствования законодательства о местном самоуправлении была предпринята попытка более подробной регламентации этих вопросов в новом Законе об общих принципах организации местного самоуправления (ст. 24).

Законом закрепляется ряд принципиальных положений, касающихся процедуры отзыва:

а) голосование по отзыву депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления проводится только по инициативе населения;

б) порядок проведения голосования аналогичен порядку, установленному законодательством для проведения местного референдума, с учетом особенностей, предусмотренных федеральным законом;

в) основания для отзыва и процедура отзыва выборных лиц закрепляются в уставе муниципального образования;

г) основаниями для отзыва могут служить только конкретные противоправные решения или действия (бездействие) отзываемого лица. Одно из таких оснований предусмотрено в ст. 45 названного закона: выборное должностное лицо местного самоуправления может быть отозвано за нарушение срока издания муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения;

д) противоправные решения или действия (бездействие) выборного лица должны быть подтверждены в судебном порядке;

е) отзываемому лицу обеспечивается возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва;

ж) голосование по отзыву считается состоявшимся, если в нем приняло участие более половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе);

з) выборное лицо считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе). Итоги голосования по отзыву депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Следует признать, что Законом об общих принципах организации местного самоуправления закреплён неоправданно высокий процент голосов избирателей, который необходимо обеспечить, чтобы отзыв состоялся. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не устанавливает минимальный процент участия избирателей в голосовании при избрании депутата или выборного должностного лица. Однако за их отзыв

должно проголосовать не менее половины от общего числа всех избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе). Предусмотренные Законом об общих принципах организации местного самоуправления требования к процедуре отзыва оказались столь высокими, что отзыв становится трудноосуществимым.

В настоящее время возможность использования института отзыва применительно к депутатам еще больше сокращена. Законом об общих принципах организации местного самоуправления (ч. 2.1 ст. 24) установлено, что в том случае, если все депутатские мандаты или их часть в представительном органе муниципального образования замещаются депутатами, избранными в составе списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, то отзыв депутата не применяется. Реально институт отзыва может быть осуществлен в основном лишь на самом низовом муниципальном уровне — в отношении депутатов представительных органов тех муниципальных образований, где численность населения менее 3000 человек, а в представительном органе менее 15 депутатов. Именно в таких муниципальных образованиях не применяется пропорциональная избирательная система, предусматривающая голосование за списки кандидатов.

В зарубежных государствах институт отзыва используется весьма активно (более чем в 30 штатах США, в Японии и др.), что позволяет осуществлять эффективный контроль избирателей за деятельностью выборных лиц. Основания для отзыва не сводятся, как в Российской Федерации, лишь к подтвержденным судом противоправным решениям или действиям (бездействию) выборных лиц. Ими могут являться, например, коррупционные проявления, невыполнение обязанностей (пренебрежение обязанностями), некомпетентность, недееспособность, пьянство выборного лица.

Очевидно, что формулировка оснований для отзыва выборных лиц в российском законодательстве нуждается в уточнении. Представительный орган может удалить в отставку главу муниципального образования (ст. 74.1 Закона об общих принципах организации местного самоуправления) по основаниям, которые не требуют подтверждения в судебном порядке. Между тем для отзыва выборного лица населением это условие является обязательным.

Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования. Закон об общих принципах организации местного самоуправления (ст. 24) предусматривает необходимость проведения голосования на всей территории или на части территории муниципального образования и получения согласия населения на изменение границ муниципального образования, его преобразование. Закон закрепляет перечень случаев (ч. 2 и 3 ст. 12, ч. 5 и 7 ст. 13), при наступлении которых требуется получить согласие населения, выраженное путем голосования, на изменение границ муниципального образования, преобразование муниципального образования.

Голосование назначается представительным органом муниципального образования.

Порядок проведения голосования аналогичен порядку, установленному законодательством для проведения местного референдума, с учетом осо-

бенностей, вытекающих из Закона об общих принципах организации местного самоуправления. По вопросам, вынесенным на голосование, разрешается проведение агитации государственными органами, органами местного самоуправления, лицами, замещающими государственные или муниципальные должности. Положения закона, определяющие юридическую силу решения, принятого на референдуме, при указанных голосованиях не применяются.

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

8.4. Сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа муниципального образования

Традиционной для России формой прямого волеизъявления граждан при осуществлении местного самоуправления Закон об общих принципах организации местного самоуправления (ст. 25) признает также сход граждан. Этот институт непосредственной демократии имеет длительную историю своего развития: он активно применялся в дореволюционной России, доказал свою эффективность в советское время, имеет большой потенциал и в современный период.

В годы советской власти не устанавливалось принципиальных различий между сходами и собраниями граждан. Правовое положение собраний (сходов) граждан закреплялось в нормативных правовых актах в качестве одной из форм решения населением различных вопросов по месту жительства. Определялся конкретный перечень вопросов, которые находились в ведении собраний (сходов). В соответствии с Положением об общих собраниях, сходах граждан по месту их жительства в РСФСР, утвержденным Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 27 августа 1985 г., на собраниях, сходах могли решаться вопросы: а) избрания органов общественной самодеятельности; б) выдвижения кандидатов в депутаты поселковых, сельских советов и отзыва депутатов этих советов; в) избрания народных заседателей районных (городских) народных судов и их отзыва; г) самообложения сельского населения.

С начала 1990-х гг. собрания, сходы граждан включаются в механизм местного самоуправления, а их статус закрепляется уже законом. Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» относил собрания (сходы) граждан к числу форм осуществления территориального общественного самоуправления (ст. 81). В их компетенцию закон включал: а) избрание органов территориального общественного самоуправления населения и принятие положений (уставов) о них; б) утверждение программ деятельности органов территориального общественного самоуправления населения соответствующей территории и отчетов об их выполнении; в) решение других вопросов, затрагивающих интересы населения соответствующей территории и относящихся к ком-

петенции органов территориального общественного самоуправления. Участвовать в собрании, сходе граждане могли с 16 лет.

Действующий Закон об общих принципах организации местного самоуправления разграничил понятия схода и собрания граждан. В ст. 25 указывается, что **сход** граждан проводится в поселении для решения вопросов местного значения, а **собрания** (ст. 29) граждан могут проводиться на части территории муниципального образования для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, осуществления территориального общественного самоуправления.

В поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек, представительный орган не образуется, а все его полномочия осуществляет сход граждан. В поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, более 100 и не более 300 человек для решения вопросов местного значения в соответствии с уставом муниципального образования может проводиться сход граждан.

Сход правомочен при участии в нем более половины избирателей поселения. Глава муниципального образования осуществляет созыв схода по собственной инициативе либо по инициативе группы жителей поселения численностью не менее 10 человек. Порядок реализации такой инициативы определяется уставом муниципального образования. Председательствовать на сходе может глава муниципального образования либо иное лицо, избранное сходом. Проведение схода обеспечивает глава местной администрации, решая организационные, финансовые, информационные и иные вопросы схода. Выборные лица местного самоуправления участвуют в сходе граждан в обязательном порядке. Однако их отсутствие не является основанием признания неправомочности схода.

Решения принимаются большинством голосов участников схода граждан, имеют прямое действие и применяются на всей территории поселения. Муниципальные правовые акты органов местного самоуправления не должны противоречить актам, принятым на сходе граждан.

Органы и должностные лица местного самоуправления обеспечивают исполнение решений схода в соответствии с разграничением полномочий между ними. Если для реализации решения, принятого на сходе, требуется дополнительное принятие (издание) муниципального правового акта, то орган или должностное лицо местного самоуправления, к компетенции которых относится принятие такого акта, обязаны в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на сходе, определить срок подготовки и (или) принятия соответствующего муниципального правового акта. Этот срок не может превышать три месяца.

Нарушение срока издания муниципального правового акта по реализации принятого на сходе граждан решения является основанием для отзыва выборного должностного лица местного самоуправления, увольнения главы местной администрации или досрочного прекращения полномочий выборного органа муниципального образования. Принятые на сходе решения подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

8.5. Сход граждан

Закон об общих принципах организации местного самоуправления предусмотрел и иные случаи проведения схода граждан как в поселении, так и в отдельном населенном пункте. В частности, в поселении, где проживает не более 100 избирателей, на сходе может решаться вопрос о введении и использовании средств самообложения граждан. Если в поселении, сход в котором осуществляет полномочия представительного органа, численность избирателей превысила 100 человек, то на сходе решаются вопросы образования представительного органа, его численности и срока полномочий. На сходе могут решаться и вопросы упразднения самого сельского поселения, если оно расположено на территории с низкой плотностью сельского населения или в труднодоступной местности, а общая численность населения в нем составляет не более 100 человек. В установленных законом случаях на сходе могут решаться вопросы изменения границ поселения (муниципального района), а также иные вопросы, связанные с организацией и осуществлением местного самоуправления.

8.6. Территориальное общественное самоуправление: понятие, правовая природа и формы осуществления

Территориальное общественное самоуправление является одной из важных форм участия населения в решении вопросов местного значения. **Территориальное общественное самоуправление** — это форма самоорганизации 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.

Институт территориального общественного самоуправления прошел длительный путь своего становления, уточнения содержания деятельности и совершенствования форм реализации. В Законе РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» территориальному общественному самоуправлению посвящалась отдельная глава. В ст. 80 закреплялась система территориального общественного самоуправления, которая включала общие собрания (сходы) граждан, конференции граждан, местные референдумы, иные формы непосредственной демократии, органы территориального общественного самоуправления населения (советы или комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, поселков, сельских населенных пунктов), а также иные органы самоуправления населения по месту жительства (советы или комитеты улиц, кварталов, домов).

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 27) сохранил преемственность в признании территориального общественного самоуправления необходимым элементом непосредственной демократии, важным способом самоорганизации населения по месту

жительства с целью решения вопросов местного значения и добровольного исполнения жителями принимаемых на себя в связи с этим обязательств.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установил, что территориальное общественное самоуправление осуществляется непосредственно населением в границах территории, определяемой представительным органом поселения, внутригородской территории города федерального значения, внутригородского района по предложению граждан, проживающих на этой территории. Это могут быть подъезд многоквартирного жилого дома, многоквартирный жилой дом, группа жилых домов, улица, жилой микрорайон, сельский населенный пункт (не являющийся поселением), иные территории проживания граждан.

Формы организации и осуществления территориального общественного самоуправления, условия и порядок выделения необходимых для этого средств из местного бюджета определяются уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа местного самоуправления. Участие населения в осуществлении территориального общественного самоуправления является добровольным.

Выделяют две формы осуществления территориального общественного самоуправления:

- а) проведение собраний и конференций граждан;
- б) образование органов территориального общественного самоуправления.

Собрания проводятся по инициативе населения, представительного органа местного самоуправления, главы муниципального образования, а также в случаях, предусмотренных уставом территориального общественного самоуправления. Порядок назначения и проведения собрания граждан в целях осуществления территориального общественного самоуправления, а также компетенция собрания определяются уставом территориального общественного самоуправления. Собрание по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления правомочно при участии в нем не менее 1/3 жителей соответствующей территории, достигших возраста 16 лет.

По вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления может созываться **конференция граждан** (собрание делегатов) в случаях и в порядке, предусмотренных уставом муниципального образования, уставом территориального общественного самоуправления, нормативными правовыми актами представительного органа местного самоуправления. Конференция считается правомочной при участии в ней не менее 2/3 избранных на собраниях граждан делегатов, представляющих не менее 1/3 жителей соответствующей территории, достигших возраста 16 лет.

На собраниях, конференциях граждане принимают решения лишь по вопросам, отнесенным к их ведению уставом территориального общественного самоуправления. Закон об общих принципах организации местного самоуправления впервые выделил *исключительные полномочия*

собрания, конференции граждан, осуществляющих территориальное общественное самоуправление:

- установление структуры органов территориального общественного самоуправления;
- принятие устава территориального общественного самоуправления, внесение в него изменений и дополнений;
- избрание органов территориального общественного самоуправления;
- определение основных направлений деятельности территориального общественного самоуправления;
- утверждение сметы доходов и расходов территориального общественного самоуправления и отчета о ее исполнении;
- рассмотрение и утверждение отчетов о деятельности органов территориального общественного самоуправления.

Органы (советы, комитеты) территориального общественного самоуправления избираются на собраниях, конференциях граждан, проживающих на соответствующей части территории муниципального образования. Органы территориального общественного самоуправления вправе:

- осуществлять представительство интересов населения;
- обеспечивать исполнение решений, принятых на собраниях и конференциях граждан;
- осуществлять хозяйственную деятельность по содержанию жилищного фонда, 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;
- вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению этими органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено принятие указанных актов.

Территориальное общественное самоуправление считается учрежденным с момента регистрации уполномоченным органом местного самоуправления принятого на собрании, конференции устава территориального общественного самоуправления. Порядок такой регистрации определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Закон об общих принципах организации местного самоуправления содержит подробный перечень наиболее важных положений, которые должны быть отражены в уставе территориального общественного самоуправления (ч. 9 ст. 27). Устав действует только в границах данного территориального общественного самоуправления.

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

8.7. Правотворческая инициатива граждан

Правотворческая инициатива граждан представляет собой форму прямой демократии, содержанием которой является внесение подготовленного инициативной группой граждан в порядке, предусмотренном федеральным законом и нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования, проекта муниципального правового акта на рассмотрение органа или должностного лица местного самоуправления, к компетенции которых относится принятие такого акта.

Эта форма прямой демократии впервые была закреплена в Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» под названием «народной правотворческой инициативы» (ст. 25). Населению предоставлялось право вносить проекты правовых актов по вопросам местного значения в органы местного самоуправления в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования. Орган местного самоуправления обязан был рассмотреть этот проект на открытом заседании с участием представителей населения, а результаты рассмотрения обнародовать.

Действующий Закон об общих принципах организации местного самоуправления не только уточнил содержание понятия правотворческой инициативы граждан, но и закрепил основные требования к порядку реализации этой инициативы:

- минимальная численность инициативной группы граждан — не более 3% от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом;
- проект муниципального правового акта подлежит обязательному рассмотрению органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых относится принятие соответствующего акта;
- коллегиальный орган местного самоуправления рассматривает поступивший от граждан проект муниципального правового акта на своем открытом заседании;
- срок рассмотрения инициативного проекта муниципального правового акта — в течение трех месяцев со дня его внесения;
- представителям инициативной группы обеспечивается возможность изложения своей позиции при рассмотрении указанного проекта;
- принятое по результатам рассмотрения проекта решение органа или должностного лица местного самоуправления должно быть мотивированным;
- решение органа или должностного лица местного самоуправления официально в письменной форме доводится до сведения инициативной группы, внесшей проект муниципального правового акта;
- при отсутствии нормативного правового акта представительного органа муниципального образования, регулирующего порядок реализации такой инициативы, граждане вправе действовать в соответствии с положениями ст. 26 Закона об общих принципах организации местного самоуправления.

Правотворческая инициатива граждан как институт прямой демократии пока не получила широкого распространения. Не в последнюю очередь обусловлено это трудностями с подготовкой проекта муниципального правового акта, отвечающего предъявляемым требованиям; организацией сбора подписей граждан в поддержку именно данного варианта муниципального правового акта; необходимостью сбора большого числа подписей граждан в поддержку правотворческой инициативы (2–3% подписей — это нередко сотни, а то и тысячи человек), т.е. только для того, чтобы соответствующие органы и должностные лица приняли к рассмотрению данную инициативу; отсутствием законодательной регламентации материально-финансового обеспечения реализации правотворческой инициативы. В соответствии с законом органы и должностные лица муниципального образования обязаны лишь рассмотреть правотворческую инициативу граждан, но не обязаны принимать соответствующий муниципальный правовой акт.

8.8. Публичные слушания

Публичные слушания — это проводимые представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования открытые обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования. Публичные слушания — активно используемая форма участия населения в осуществлении местного самоуправления. Она предусмотрена ст. 28 Закона об общих принципах организации местного самоуправления.

Публичные слушания обеспечивают реализацию принципа гласности в деятельности органов местного самоуправления, укрепляют связи органов и должностных лиц местного самоуправления с населением, способствуют информационной открытости принимаемых решений, что позволяет гражданам влиять на выработку этих решений, контролировать положение дел с обеспечением комплексного развития территории муниципального образования, решением различных вопросов местного значения.

Действующее федеральное законодательство все шире использует механизм публичных слушаний, закрепляя обязательность их проведения органами местного самоуправления в самых различных ситуациях. Так, Градостроительный кодекс Российской Федерации (ст. 28) требует проведения публичных слушаний граждан по проектам генеральных планов поселений и городских округов, в том числе по внесению в эти планы изменений. Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (ст. 9) относит к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов организацию общественных обсуждений, проведение опросов, местных референдумов о предполагаемой хозяйственной и иной деятельности, где необходимо проведение экологической экспертизы.

Регулируя право ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут), ст. 23 ЗК РФ предусматривает положение о том, что публичный сервитут может устанавливаться нормативным правовым

актом органа местного самоуправления в случаях, когда это необходимо для обеспечения интересов местного самоуправления или местного населения и только с учетом результатов публичных слушаний.

Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа местного самоуправления.

Инициатива проведения публичных слушаний может исходить от населения, представительного органа местного самоуправления, главы муниципального образования. Если инициатива проведения публичных слушаний принадлежит населению или представительному органу, то решение о назначении слушаний принимает представительный орган, если главе муниципального образования, — то проведение слушаний он назначает самостоятельно.

При проведении публичных слушаний органы местного самоуправления заблаговременно оповещают население о времени и месте их проведения, принимают меры для заблаговременного ознакомления жителей муниципального образования с проектом муниципального правового акта и другие меры для обеспечения их участия в публичных слушаниях.

На публичные слушания должны выноситься:

— проект устава муниципального образования, а также проект муниципального правового акта о внесении в устав изменений и дополнений, кроме случаев приведения положений устава в соответствие с Конституцией РФ, федеральными законами;

— проект местного бюджета и отчет о его исполнении;

— проекты планов и программ развития муниципального образования;

— проекты правил землепользования и застройки;

— проекты планировки территорий и проекты межевания территорий, за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом РФ;

— проекты правил благоустройства территорий, а также вопросы предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства;

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

— вопросы изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки;

— вопросы о преобразовании муниципального образования, за исключением случаев, если в соответствии со ст. 13 Закона об общих принципах организации местного самоуправления для преобразования муниципального образования требуется получение согласия населения муниципального образования, выраженного путем голосования либо на сходах граждан.

Уставом муниципального образования, нормативными правовыми актами представительного органа местного самоуправления этот пере-

чень может расширяться и предусматривать дополнительные вопросы для обсуждения в ходе публичных слушаний.

Результаты публичных слушаний, включая мотивированное обоснование принятых решений, подлежат опубликованию (обнародованию). Принятое в ходе публичного слушания решение не носит обязывающего характера. Оно выражает позицию определенной части населения муниципального образования по обсуждаемому вопросу и должно учитываться при обсуждении и принятии соответствующего муниципального правового акта органами местного самоуправления.

8.9. Собрание граждан, конференция граждан (собрание делегатов)

Собрания граждан могут проводиться для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, осуществления территориального общественного самоуправления на части территории муниципального образования.

Конференция (собрание делегатов) осуществляет полномочия собрания граждан и проводится в случаях, установленных уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования. Делегаты на конференцию избираются гражданами на собраниях путем открытого голосования по норме представительства, предусматривающей избрание одного делегата от определенного количества жителей, достигших установленного уставом или нормативным правовым актом представительного органа местного самоуправления возраста, дающего право на участие в собрании граждан (16–18 лет).

Порядок назначения и проведения собрания (конференции) граждан, а также полномочия собрания граждан определяются Законом об общих принципах организации местного самоуправления, уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа местного самоуправления, уставом территориального общественного самоуправления.

Собрание граждан проводится по инициативе населения, представительного органа местного самоуправления, главы муниципального образования, а также в случаях, предусмотренных уставом территориального общественного самоуправления. Вместе с тем свобода собраний граждан гарантирована Конституцией РФ (ст. 31) и не может сводиться только к реализации задач местного самоуправления.

В соответствии с законом граждане имеют право самостоятельно проводить собрания в рамках общественной самодеятельности по вопросам, представляющим общественный интерес (собрания автовладельцев, жителей, пенсионеров, родителей, защитников животных и др.). Закон об общих принципах организации местного самоуправления акцентирует внимание лишь на тех собраниях, проведение которых связано с участием населения в осуществлении местного самоуправления.

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

Участие в собрании жителей муниципального образования является свободным и добровольным. Каждый участвует в собрании лично, на равных основаниях и имеет один голос. Перед началом собрания проводится регистрация его участников. Для ведения собрания обычно избирается открытым голосованием президиум собрания (председатель, заместитель председателя, а также секретарь собрания, который ведет протокол собрания), утверждается регламент проведения собрания. При необходимости собрание избирает счетную комиссию. На собрании может создаваться рабочая группа по подготовке (доработке) проекта решения собрания.

По итогам обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления собрание может принимать обращение к органам и должностным лицам местного самоуправления, избирать представителей собрания во взаимоотношениях с этими органами и должностными лицами.

Обращения, принятые собранием граждан, подлежат обязательному рассмотрению органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых относится решение вопросов, содержащихся в обращениях.

Собрание граждан, проводимое по вопросам, связанным с осуществлением территориального общественного самоуправления, принимает решения по вопросам своей компетенции, закрепленной уставом территориального общественного самоуправления.

Итоги собрания граждан, конференции граждан (собрания делегатов) подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

8.10. Опрос граждан

Опрос граждан является формой социологического исследования, проводимого в целях выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами и должностными лицами местного самоуправления, органами государственной власти. Опрос граждан может проводиться на всей территории муниципального образования или на части его территории. В опросе имеют право участвовать жители муниципального образования, обладающие избирательным правом. Порядок назначения и проведения опроса граждан определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа местного самоуправления в соответствии с законом субъекта РФ.

Инициатива проведения опроса граждан принадлежит:

- представительному органу местного самоуправления или главе муниципального образования — по вопросам местного значения;
- органам государственной власти субъектов РФ — для учета мнения граждан при принятии решений об изменении целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения.

Решение о проведении опроса граждан принимает представительный орган местного самоуправления. В решении устанавливаются: дата и сроки проведения опроса; формулировка вопроса (вопросов), предлагаемого (предлагаемых) при проведении опроса; методика проведения опроса; форма опросного листа; минимальная численность жителей муниципального образования, участвующих в опросе.

Жители муниципального образования не менее чем за 10 дней должны быть проинформированы (оповещены) о проведении опроса граждан.

Финансирование мероприятий, связанных с подготовкой и проведением опроса граждан, осуществляется за счет средств местного бюджета — при проведении опроса по инициативе органов местного самоуправления; за счет средств бюджета субъекта РФ — при проведении опроса по инициативе органов государственной власти соответствующего субъекта Федерации.

Результаты опроса носят рекомендательный характер.

8.11. Обращения граждан в органы местного самоуправления

Обращениями граждан в органы местного самоуправления являются изложенные в устной или письменной форме индивидуальные или коллективные предложения, заявления, жалобы и ходатайства граждан. Статья 33 Конституции РФ закрепляет право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Процессуальные гарантии данной конституционной нормы закреплены в Федеральном законе от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Закон об общих принципах организации местного самоуправления определил, что порядок и сроки рассмотрения обращений граждан в органы местного самоуправления устанавливаются законами субъектов РФ и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

Обращения граждан в органы местного самоуправления, с одной стороны, служат целям реализации конкретных прав граждан и соответствующей обязанности органов местного самоуправления принять меры по обеспечению этих прав в рамках ответственности публичной власти перед гражданами; с другой стороны, обращения граждан можно рассматривать как форму обратной связи между населением и органами местного самоуправления.

Возможность граждан через институт обращений влиять на действия и решения органов и должностных лиц местного самоуправления, добиваться соответствия этих решений интересам населения способствует становлению в муниципальных образованиях демократической системы местной власти. Важно, чтобы такая возможность подкреплялась действенным механизмом ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления за волокиту при рассмотрении обращений, необоснованные отказы в принятии и рассмотрении обращений граждан, дачу ответа не по существу обращения и иные нарушения прав граждан.

Обращения граждан в органы местного самоуправления осуществляются свободно и добровольно. Обращение должно содержать необходимые сведения о заявителе. Анонимные обращения не рассматриваются.

Предложение — это обращение гражданина, направленное на совершенствование организации и деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, принимаемых муниципальных нормативных правовых актов, улучшение социально-экономической и иных сфер местной жизни, деятельности предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории муниципального образования, по решению вопросов местного значения, реализации прав и свобод человека и гражданина.

Заявление — это обращение гражданина с просьбой о содействии в реализации принадлежащих ему или другим лицам прав, предусмотренных Конституцией РФ и действующим законодательством.

Жалоба — это обращение гражданина с просьбой о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

Ходатайство — это обращение гражданина с просьбой о признании за ним определенного статуса, прав, льгот, гарантий и преимуществ, с представлением необходимых документов, их подтверждающих.

Письменные обращения граждан должны содержать адрес и наименование органа местного самоуправления, фамилию, имя, отчество либо должность соответствующего должностного лица, сведения о заявителе, включая фамилию, имя, отчество, почтовый адрес. Обращение должно быть подписано гражданином с указанием даты отправления на рассмотрение.

При рассмотрении обращения органом или должностным лицом местного самоуправления гражданин вправе:

- получить официальный письменный ответ по существу своего обращения от органа или должностного лица, в компетенцию которого входит решение поставленных в обращении вопросов;

- представлять дополнительные документы и материалы, а также обращаться с просьбой об их истребовании у соответствующих органов и должностных лиц местного самоуправления;

- знакомиться с документами и материалами, касающимися рассматриваемого обращения;

- получать уведомления о переадресовке обращения или о продлении сроков его рассмотрения по основаниям, предусмотренным законом;

- обжаловать принятое по обращению решение, а также действия (бездействие) органов и должностных лиц, рассматривающих обращение гражданина.

Гражданин направляет письменное обращение в орган или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов. Если обращение направлено в иной орган или должностному лицу, то оно в течение семи дней со дня регистрации направляется в орган или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов. Гражданину, направившему обращение, сообщается о переадресовке его обращения.

Должностные лица местного самоуправления обязаны дать письменный ответ по существу обращений граждан в органы местного самоуправления в течение *одного месяца*. Этот срок может быть продлен руководителем органа местного самоуправления, должностным лицом местного самоуправления в исключительных случаях не более чем на 30 дней, в том числе при необходимости направления в иной орган запроса о предоставлении документов и материалов, без которых невозможно объективное рассмотрение обращения. Гражданин уведомляется о продлении срока рассмотрения его обращения.

Информация о порядке личного приема граждан должностными лицами, о месте, днях и часах приема доводится до сведения населения. За нарушение должностным лицом местного самоуправления порядка и сроков письменных ответов на обращения граждан в органы местного самоуправления законом субъекта РФ устанавливается ответственность.

Закон об общих принципах организации местного самоуправления предусматривает возможность применения и иных форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Каков порядок организации и проведения местного референдума?
2. Назовите стадии процесса организации и проведения муниципальных выборов и раскройте их содержание.
3. Что означает выражение: «Собрания (сходы) граждан — традиционная для России форма прямого волеизъявления»?
4. Как народная правотворческая инициатива, обращения граждан в органы местного самоуправления и другие формы прямого волеизъявления позволяют вывить общественное мнение?
5. Каким образом система местного самоуправления связана с политической системой общества в Российской Федерации?
6. Назовите основания и порядок отзыва депутата, выборного должностного лица местного самоуправления, члена выборного органа местного самоуправления.
7. В каких случаях обязательно проведение голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования? Расскажите о порядке назначения и проведения такого голосования.
8. Какова роль сходов в решении важнейших вопросов местного значения в современной России?
9. Назовите и раскройте основные признаки территориального общественного самоуправления.

Глава 9

ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

9.1. Понятие, основные признаки и особенности правового положения, структура, принципы организации и деятельности органов местного самоуправления

Местное самоуправление, с одной стороны, является одной из форм осуществления народовластия в Российской Федерации, с другой — представляет собой независимую от государства, признаваемую и гарантируемую Конституцией РФ систему власти, создаваемую для самостоятельного и под свою ответственность решения населением муниципальных образований соответствующих вопросов местного значения, исходя из их интересов, с учетом исторических и иных местных традиций.

В целях дальнейшего развития демократических процессов на муниципальном уровне и эффективного решения вопросов местного значения Конституция РФ (ч. 2 ст. 130) и Закон об общих принципах организации местного самоуправления (ч. 1 ст. 3) закрепляют организационно-правовые формы (элементы) осуществления местного самоуправления. Ими являются не только рассмотренные выше формы прямого волеизъявления населения муниципального образования, но и выборные и иные органы местного самоуправления.

Особенности правового статуса органов местного самоуправления определяются положениями Конституции РФ о том, что они: во-первых, согласно ст. 12 не входят в систему органов государственной власти; во-вторых, в соответствии с ч. 1 ст. 132 самостоятельны в решении вопросов местного значения (управления муниципальной собственностью, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, установления местных налогов и сборов, осуществления охраны общественного порядка и т.д.); в-третьих, согласно ч. 2 ст. 132 могут наделяться подконтрольными со стороны органов государственной власти отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

Анализ норм Конституции РФ, а также принятых в их развитие федерального и региональных законов свидетельствует о двойственности (дуализме) правового положения органов местного самоуправления, которые, с одной стороны, не являются государственными органами, а с другой — не могут быть отделены от единой системы народовластия, от решения общегосударственных задач и функций.

Единство подходов в определении структуры правового положения государственного органа и органа местного самоуправления объясняется

прежде всего единством публично-правовой природы государственной и муниципальной власти.

По точному замечанию О. Е. Кутафина и В. И. Фадеева, «местное самоуправление — не просто форма самоорганизации населения для решения вопросов местного значения. Это и форма осуществления публичной власти, власти народа. Муниципальная власть и власть государственная — формы публичной власти, власти народа»¹.

Поскольку муниципально-правовые отношения — это разновидность публично-правовых отношений, становится понятным, что одним субъектом таких отношений является орган публичной власти (государственной или муниципальной), наделенный полномочиями властного характера, необходимыми для реализации своего функционального предназначения по отношению к иным субъектам этих правоотношений.

Детально проанализировав позиции ученых о природе местного самоуправления и соотношении муниципальной (местной) власти с государственной властью, И. И. Овчинников приходит к обоснованному выводу о том, что положения ст. 12 Конституции РФ о невхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти не означают, что они совершенно независимы от органов государственной власти. Местное самоуправление развивается на основе и в полном соответствии с конституцией и законами государства, при государственной поддержке и государственных гарантиях. Объем и пределы власти местного самоуправления устанавливаются федеральными органами государственной власти и закрепляются законом в виде полномочий по решению вопросов местного значения. Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями (ст. 132 Конституции РФ). Все это является свидетельством того, что, реализуя власть народа, органы государственной власти и органы местного самоуправления не только не обособляются, но и тесно взаимодействуют друг с другом².

Таким образом, на основе приведенных выше рассуждений о единой публично-правовой природе государственной и местной (муниципальной) власти, можно прийти к обоснованному выводу о наличии единства подходов к структуре правового положения государственных органов и органов местного самоуправления.

Основными признаками (чертами) правового положения органа местного самоуправления, как и государственного органа, являются определяемые в Конституции РФ, федеральном законодательстве, конституциях (уставах), законах и иных нормативных правовых актах субъектов РФ, а также муниципальных правовых актах его:

- 1) функции или основные направления деятельности;
- 2) полномочия, необходимые для решения вопросов местного значения, а также отдельные государственные полномочия, которыми органы мест-

¹ Муниципальное право : учебник для бакалавров / отв. ред. В. И. Фадеев. М. : Проспект, 2013. С. 94—95.

² См.: *Овчинников И. И.* Взаимоотношения органов государственной власти и органов местного самоуправления: теоретико-правовые аспекты // *Исполнительная власть: проблемы организации и деятельности.* М. : ТЕИС, 2006. С. 59—82.

ного самоуправления могут наделяться федеральными законами и законами субъектов РФ;

3) порядок формирования и реформирования и состав;

4) основные организационно-правовые формы осуществляемой деятельности.

С учетом высказанных замечаний, а также опираясь на представленные в ст. 2 Закона об общих принципах организации местного самоуправления основные термины и понятия, представляется, что под **органом местного самоуправления** следует понимать самостоятельную организационно-обособленную единицу аппарата публичной власти, избираемую непосредственно населением и (или) образуемую представительным органом муниципального образования; имеющую четко определяемую в уставе муниципального образования структуру; наделенную полномочиями, необходимыми для решения вопросов местного значения; осуществляющую свою деятельность исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций, в организационно-правовых формах, регламентированных в соответствующих муниципальных правовых актах в соответствии с требованиями федерального и регионального законодательства.

Согласно ч. 1 ст. 34 Закона об общих принципах организации местного самоуправления в **структуру** органов местного самоуправления входят:

- 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.

В целях обеспечения демократического, конституционного и соответствующего европейским муниципально-правовым стандартам развития системы органов местного самоуправления в Российской Федерации указанным федеральным законом к системе органов местного самоуправления предъявляются требования, связанные с тем, что:

- она должна в обязательном порядке включать в себя представительный орган муниципального образования, главу муниципального образования, местную администрацию (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) (ч. 2 ст. 34)¹;

¹ Исключения составляют сельские поселения и внутригородские муниципальные образования городов федерального значения, в которых предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования. Кроме того, отступление от указанного требования допускается в тех случаях, когда в поселениях, являющихся административным центром муниципального района, исполнение полномочий администрации указанного поселения возлагается на администрацию муниципального района. В этих случаях администрация поселения не образуется, а глава муниципального образования поселения входит в состав представительного органа поселения с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя (ч. 2 ст. 34 Закона об общих принципах организации местного самоуправления).

— в случае создания на межселенных территориях вновь образованного муниципального образования или в случае создания вновь образованного муниципального образования путем преобразования существующего муниципального образования структура органов местного самоуправления определяется населением на местном референдуме (в муниципальном образовании с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 300 человек — на сходе граждан) или представительным органом муниципального образования (ч. 5 ст. 34);

— в решении о структуре органов местного самоуправления муниципального образования, принимаемом на местном референдуме (сходе граждан), устанавливаются структура (перечень) и наименования органов местного самоуправления, порядок избрания и полномочия главы муниципального образования (ч. 6 ст. 34);

— изменение структуры органов местного самоуправления осуществляется не иначе как путем внесения изменений в устав муниципального образования (ч. 7 ст. 34);

— решение представительного органа муниципального образования об изменении структуры органов местного самоуправления вступает в силу не ранее чем по истечении срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего указанное решение, за исключением случаев, предусмотренных данным законом (ч. 8 ст. 34);

— структура и порядок формирования органов местного самоуправления должны определяться уставом муниципального образования (ч. 1 ст. 44).

Важно отметить, что в основе организации и деятельности органов местного самоуправления лежат **принципы**, которые находят свое отражение в Конституции РФ и действующем законодательстве. Такого рода принципы традиционно выделяются и анализируются в юридической науке с учетом того, что они представляют собой «научное или нравственное начало, основание, правило, основу, от которой не отступают»¹.

Из их числа можно выделить принципы:

— демократического характера организации и деятельности органов местного самоуправления;

— разграничения предметов ведения, полномочий между различными органами местного самоуправления;

— территориальной организации органов местного самоуправления;

— самостоятельности (обособленности) органов местного самоуправления;

— властного характера деятельности органов местного самоуправления.

1. Демократический характер организации и деятельности органов местного самоуправления. Данный принцип отражает публично-правовую сущность указанных органов как органов власти, призванных быть максимально приближенными к населению, к его насущным интересам и каждодневным проблемам.

¹ См.: Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. Т. 3. М. : Русский язык, 1979. С. 431.

Демократические начала местного самоуправления находят свое отражение в положениях ст. 3 Закона об общих принципах организации местного самоуправления, в соответствии с которыми правом на его осуществление обладают граждане Российской Федерации, иностранные граждане, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования. Данное право они могут реализовывать посредством таких публично-правовых институтов непосредственной и представительной демократии, как местные референдумы, муниципальные выборы, иные формы прямого волеизъявления, выборные и иные органы местного самоуправления.

Граждане Российской Федерации и иностранные граждане обладают равным правом на осуществление местного самоуправления независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

Ограничения на право свободного и самостоятельного осуществления местного самоуправления могут быть установлены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Федеральные и региональные органы государственной власти обязаны обеспечить государственные гарантии прав населения на осуществление местного самоуправления.

Демократический характер организации и деятельности органов местного самоуправления проявляется прежде всего в процессе *формирования органов и должностных лиц местного самоуправления*, которые избираются непосредственно населением на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании и (или) образуются теми органами местного самоуправления, которые избраны населением, — представительным органом муниципального образования или главой муниципального образования. В частности, Закон об общих принципах организации местного самоуправления предусматривает, что:

а) *представительный орган муниципального образования* в обязательном порядке избирается и может состоять из депутатов, избираемых в ходе муниципальных выборов на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, и (или) глав поселений, и (или) из состава депутатов представительных органов внутригородских районов, входящих в состав городского округа¹;

¹ Применительно к отдельным видам муниципальных образований указанный закон закрепляет, что представительный орган поселения, городского округа, внутригородского района, внутригородского муниципального образования города федерального значения состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах (ч. 2 ст. 35); представительный орган муниципального района может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава (п. 1 ч. 4 ст. 35); представительный орган городского округа с внутригородским делением может формироваться путем избрания из состава представительных органов внутригородских районов в соответствии с равной независимо от численности населения внутригородских районов нормой представительства (п. 1 ч. 5 ст. 35).

б) *глава муниципального образования* избирается на муниципальных выборах, либо представительным органом муниципального образования из своего состава, либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. В поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, глава муниципального образования избирается на сходе граждан и исполняет полномочия главы местной администрации (ч. 2 ст. 36);

в) *главой местной администрации* является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на основании решения, принятого представительным органом муниципального образования (ч. 2 ст. 37);

г) *контрольно-счетный орган* муниципального образования образуется представительным органом муниципального образования (ч. 1 ст. 38).

Демократический характер организации и деятельности органов местного самоуправления проявляется не только в процессе их формирования, но и в правах населения по участию в деятельности указанных органов. К числу такого рода прав можно отнести закрепляемые в Законе об общих принципах организации местного самоуправления права населения:

— на обращение в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления (ст. 32);

— непосредственное осуществление местного самоуправления и участие в его осуществлении не только в формах, предусмотренных гл. 5 указанного закона, но и в иных формах, не противоречащих Конституции РФ, данному федеральному закону и иным федеральным законам, законам субъектов РФ (ч. 1 ст. 33);

— обжалование в суд решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений и действий (бездействия) органов и должностных лиц местного самоуправления (ст. 78) и др.

Демократический характер организации и деятельности органов местного самоуправления проявляется также в возлагаемых указанным законом на органы и должностных лиц местного самоуправления обязанности:

— *по информированию населения* о деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, осуществлении территориального общественного самоуправления на части территории муниципального образования, которое должно реализовываться, в частности, в ходе собраний граждан, проводимых по инициативе населения, представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, а также в случаях, предусмотренных уставом территориального общественного самоуправления (ст. 29);

— *заблаговременному оповещению жителей муниципального образования* о времени и месте проведения различного рода мероприятий, связанных с деятельностью населения по непосредственному осуществлению местного самоуправления и участия в его осуществлении в формах, предусмотренных гл. 5 Закона об общих принципах организации местного самоуп-

правления, а также по опубликованию (обнародованию) результатов такой деятельности¹;

— рассмотрению индивидуальных и коллективных обращений в органы местного самоуправления (ст. 32) в порядке и сроки, установленные Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»²;

— обеспечению реализации права граждан на участие в муниципальном нормотворческом процессе³ и др.

Демократический характер организации и деятельности органов местного самоуправления находит свое отражение в нормах ст. 71 Закона об общих принципах организации местного самоуправления, закрепляющих основания и порядок наступления муниципально-правовой ответственности органов местного самоуправления, депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением⁴. Основной формой такой ответственности является предусмотренное ст. 24 указанного закона голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.

2. Принцип разграничения предметов ведения, полномочий между различными органами местного самоуправления. Этот принцип во многом основывается на принципе разделения властей, который закреплен в ст. 10 Конституции РФ и является важнейшим принципом организации государственной власти в Российской Федерации. Согласно указанному принципу, ни один государственный орган не вправе выходить за пределы полномочий, установленных для него Конституцией РФ и другими законами.

¹ Например, согласно требованиям ч. 4 ст. 28 Закона об общих принципах организации местного самоуправления порядок организации и проведения публичных слушаний должен в том числе предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний, заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта, другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний, включая мотивированное обоснование принятых решений.

² В соответствии с требованиями ст. 12 указанного закона письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается по общему правилу в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения.

³ В соответствии с требованиями ст. 26 Закона об общих принципах организации местного самоуправления данное право реализуется посредством *правотворческой инициативы граждан*, с которой может выступать группа граждан, обладающих избирательным правом, в порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования. Проект муниципального правового акта, внесенный в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, подлежит обязательному рассмотрению соответствующим органом или должностным лицом местного самоуправления. Мотивированное решение, принятое по результатам рассмотрения проекта муниципального правового акта, внесенного в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, должно быть официально в письменной форме доведено до сведения внесшей его инициативной группы граждан.

⁴ Вопросы ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления и контроля за их деятельностью рассматриваются в гл. 12 учебника.

Действуя в этих пределах, государственные органы имеют возможность взаимодействовать между собой, уравнивать друг друга, контролировать работу органов иных ветвей власти, указывать на нарушение закона. Все это необходимо для обеспечения демократического развития общества, функционирования механизма «сдержек и противовесов», предотвращения чрезмерной концентрации, монополизации власти одним органом (должностным лицом).

Согласно ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Вместе с тем, в силу уже отмеченной в данном параграфе двойственности (дуализма) правового положения органов местного самоуправления, которые, не могут быть отделены от единой системы народовластия, от решения общегосударственных задач и функций, поскольку муниципальная власть и власть государственная являются формами публичной власти, власти народа, представляется, что организация и деятельность органов местного самоуправления также должна строиться в соответствии с принципом разделения властей.

Однако, безусловно, что деятельность в соответствии с указанным принципом имеет свои особенности. В связи с этим представляется интересной позиция В. Кряжкова, который на основе анализа зарубежного опыта правового регулирования общественных отношений, возникающих на уровне местного самоуправления, одним из первых в современной отечественной науке муниципального права пришел к обоснованным выводам о том, что «на уровне местного самоуправления чаще всего обеспечивается не равновесие властей в системе местного самоуправления, а приоритет одной из властей при ограничениях, сдержках со стороны другой. Система “сдержек и противовесов” направлена против необоснованных действий как представительного органа муниципального образования, так и главы администрации, на закрепление разумных, цивилизованных процедур разрешения возможных разногласий между ними»¹.

Современное законодательство РФ и прежде всего Закон об общих принципах организации местного самоуправления определяют правовые механизмы в системе «сдержек и противовесов», позволяющие органам местного самоуправления оказывать влияние друг на друга, обеспечивая тем самым демократическое и эффективное решение вопросов местного значения.

К числу таковых можно отнести закрепление в указанном законе:

— вопросов, отнесенных к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования, в том числе по осуществлению контроля за исполнением органами и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения (п. 9 ч. 10 ст. 35);

— правила о том, что в случае избрания главы муниципального образования на муниципальных выборах, он либо входит в состав представительного органа с правом решающего голоса и является его председателем,

¹ См.: Кряжков В. Местное самоуправление: правовое регулирование и структуры // Советское государство и право. 1992. № 1. С. 20.

либо возглавляет местную администрацию, а в случае его избрания представительным органом муниципального образования из своего состава — исполняет полномочия его председателя с правом решающего голоса либо возглавляет местную администрацию (п. 2, 3 ч. 2 ст. 36);

— запрета на возможность совмещения одним и тем же лицом должности председателя представительного органа муниципального образования и должности главы местной администрации (п. 4 ч. 2 ст. 36);

— требования о том, что порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации устанавливается представительным органом муниципального образования (ч. 5 ст. 37);

— правила о том, что глава муниципального образования подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования (п. 2 ч. 4 ст. 36);

— права главы муниципального образования, исполняющего полномочия главы местной администрации, наложить «вето» на нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования, которое может быть преодолено при повторном одобрении указанного нормативного правового акта в ранее принятой редакции большинством не менее 2/3 от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования (ч. 13 ст. 35);

— правила о том, что нормативные правовые акты представительного органа муниципального образования, предусматривающие установление, изменение и отмену местных налогов и сборов, осуществление расходов из средств местного бюджета, могут быть внесены на рассмотрение представительного органа муниципального образования только по инициативе главы местной администрации или при наличии заключения главы местной администрации (ч. 12 ст. 35);

— полномочий представительного органа муниципального образования по заслушиванию ежегодных отчетов 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 (ч. 11.1 ст. 35);

— требований о подконтрольности и подотчетности главы муниципального образования населению и представительному органу муниципального образования (ч. 5 ст. 36);

— обязанностей главы муниципального образования по представлению представительному органу муниципального образования ежегодных отчетов о результатах своей деятельности, а в случае если глава муниципального образования возглавляет местную администрацию, — о результатах деятельности местной администрации и иных подведомственных ему органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования (ч. 5.1 ст. 36);

— полномочий представительных органов муниципального образования по удалению в отставку главы муниципального образования по основаниям и в порядке, предусмотренных ст. 74.1 указанного закона (п. 2.1 ч. 6 ст. 36) и др.

3. Принцип территориальной организации органов местного самоуправления. Данный принцип базируется на положениях Конституции РФ, согласно которым местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций (ст. 131). Это означает, что Конституция РФ, признавая городские и сельские населенные пункты в качестве территориальной основы местного самоуправления¹, допускает одновременно осуществление местного самоуправления и на других территориях.

Названный принцип вытекает из территориального верховенства муниципальных образований и означает, что в границах муниципальных образований органы местного самоуправления осуществляют свои властные полномочия по решению соответствующих вопросов местного значения.

4. Принцип самостоятельности (обособленности) органов местного самоуправления. Конституционно-правовые основы обеспечения самостоятельности и организационной обособленности местного самоуправления и его органов рассматриваются в параграфе 3.2 учебника.

5. Принцип властного характера деятельности органов местного самоуправления и принимаемых ими решений. Этот принцип находит отражение в положениях ст. 7 Закона об общих принципах организации местного самоуправления о том, что:

— 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 РФ. В связи с отсутствием до настоящего времени таких федеральных законов региональные законодатели сами предусматривают различные формы и виды указанной ответственности. В большинстве субъектов РФ за неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальных правовых актов предусматривается административная ответственность в виде различных административных штрафов.

Кроме того, согласно ст. 73 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» обязательному исполнению подлежат решения, принятые на местном референдуме.

Такие решения не нуждаются в дополнительном утверждении и действуют на территории соответствующего муниципального образования. Как уже отмечалось, если для реализации решения, принятого на местном референдуме, дополнительно требуется издание иного нормативного

¹ Территориальные основы местного самоуправления рассматривались в гл. 5 учебника.

правового акта, орган местного самоуправления, в чью компетенцию входит данный вопрос, обязан в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на референдуме, определить срок подготовки и (или) принятия данного нормативного правового акта, при этом указанный срок не может превышать три месяца. Неисполнение или ненадлежащее исполнение решений, принятых на референдуме, влечет за собой ответственность в соответствии с федеральными законами.

9.2. Основы правового положения представительного органа муниципального образования

Исходя из единства публично-правовой природы государственной и местной (муниципальной) власти, обуславливающего единство подходов в определении структуры правового положения государственного органа и органа местного самоуправления, представляется правильным выделить и рассмотреть следующие основные признаки (черты) правового положения представительного органа местного самоуправления:

- 1) функции или основные направления деятельности;
- 2) полномочия, необходимые для решения вопросов местного значения;
- 3) порядок формирования и реформирования и состав;
- 4) основные организационно-правовые формы осуществляемой деятельности.

1. **Функции или основные направления деятельности.** Функциональное предназначение (предметы ведения) представительного органа муниципального образования вытекают из его названия — он призван прежде всего представлять интересы населения муниципального образования. Представительская функция характерна также для Федерального Собрания РФ и законодательных органов государственной власти субъектов РФ. Однако указанные органы, в отличие от представительного органа муниципального образования, являются парламентами с характерными для данного органа государственной власти признаками: постоянный характер деятельности парламента и депутатов; оплачиваемость депутатской работы как высокопрофессионального труда, а также неприкосновенность депутата и социальные гарантии его деятельности; отсутствие возможности совмещения депутатского мандата с другой работой; свободный депутатский мандат и т.д.

Народное представительство на местном уровне обеспечивается посредством проведения периодических свободных муниципальных выборов, где каждый правоспособный и дееспособный житель муниципального образования вправе выразить свое волю посредством голосования по приемлемым кандидатурам. Непосредственно путем проведения прямых выборов формируется представительный орган муниципального образования.

Представительная роль указанного органа местного самоуправления заключается не только в порядке его формирования, но и в характере его деятельности. Последнее выражается в том, что депутат обязан поддерживать связь со своими избирателями, принимать меры по обеспечению их

прав, свобод и законных интересов, вести прием граждан и информировать избирателей о своей деятельности и т.д.

Более того, императивный мандат депутата представительного органа муниципального образования предполагает в том числе возможность его отзыва избирателями в случае невыполнения своих обязательств перед избравшим его населением.

2. Полномочия, необходимые для решения вопросов местного значения. Для реализации функции народного представительства Закон об общих принципах организации местного самоуправления (ч. 10 ст. 35) наделяет данный орган местного самоуправления следующими *исключительными полномочиями*, которые не могут исполняться другими органами власти:

— принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;

— утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;

— установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством РФ;

— принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;

— определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;

— определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на оказываемые ими услуги;

— определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;

— определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;

— контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения;

— принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку.

Согласно требованиям ч. 11 ст. 35 Закона об общих принципах организации местного самоуправления возможно также наделение представительного органа муниципального образования иными полномочиями, которые определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований.

Следует отметить, что Закон об общих принципах организации местного самоуправления, закрепляя исключительные полномочия представительного органа местного самоуправления, устанавливает при этом ряд изъятий из его компетенции. Так, в ч. 15 ст. 35 этого закона содержатся положения, запрещающие представительному органу или отдельным депутатам (группам депутатов) управлять и (или) распоряжаться средствами местного бюджета в процессе его исполнения, за исключением средств местного бюджета, направляемых на обеспечение их деятельности.

В ч. 12 той же статьи установлены ограничения на самостоятельную деятельность представительного органа муниципального образования по реализации своих исключительных полномочий, связанную с принятием нормативного правового акта, предусматривающего установление, изменение и отмену местных налогов и сборов, осуществление расходов из средств местного бюджета, поскольку такие акты могут быть внесены на рассмотрение только по инициативе главы местной администрации или при наличии заключения главы местной администрации.

3. Порядок формирования и состав представительного органа муниципального образования определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований и другими муниципальными правовыми актами и призваны отразить демократический характер организации и деятельности указанного органа местного самоуправления.

Согласно ч. 1 ст. 35 Закона об общих принципах организации местного самоуправления представительный орган муниципального образования может осуществлять свои полномочия только в случае избрания не менее 2/3 от установленной численности депутатов. Наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа является обязательным, за исключением поселений, в которых численность жителей, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 человек. В этом случае полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан.

Указанный закон (ст. 35) закрепляет различный порядок формирования и состав представительных органов отдельных видов муниципальных образований.

Представительный орган *поселения, городского округа, внутригородского района, внутригородского муниципального образования города федерального значения* состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах (ч. 2)¹.

Представительный орган *муниципального района* в соответствии с требованиями ч. 4 ст. 35 указанного закона может формироваться одним из следующих способов:

1) состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений,

¹ Из этого общего правила имеются исключения. В частности, согласно ч. 3 ст. 35 Закона об общих принципах организации местного самоуправления *представительный орган поселения не формируется*, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет не более 100 человек. В этом случае полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан. Уставом поселения с численностью жителей более 100 и не более 300 человек может быть предусмотрено, что представительный орган не формируется и его полномочия осуществляются сходом граждан.

Кроме того, согласно ч. 3.1 ст. 35 указанного закона, если в поселении численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составит более 300 человек, избирается представительный орган поселения. Численность и срок полномочий депутатов такого представительного органа определяются населением на сходе граждан. В случае отсутствия инициативы граждан о проведении указанного схода численность и срок полномочий депутатов представительного органа поселения первого созыва устанавливаются законом субъекта РФ.

избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства;

2) избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Представительный орган *городского округа с внутригородским делением* согласно требованиям ч. 5 ст. 35 Закона об общих принципах организации местного самоуправления может формироваться одним из следующих способов, предусмотренных законом субъекта РФ и уставом соответствующего муниципального образования:

1) путем избрания из состава представительных органов внутригородских районов в соответствии с равной независимо от численности населения внутригородских районов нормой представительства;

2) избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании¹.

Законодатель, подчеркивая исключительно важную роль, которую играют указанные органы в деятельности по выражению интересов населения, связанных с решением вопросов местного значения, определяет **минимальный численный состав** представительных органов различных видов муниципальных образований.

В ч. 6 ст. 35 Закона об общих принципах организации местного самоуправления состав представительного органа *поселения, в том числе городского округа*, ставится в зависимость от численности жителей в следующих пропорциях:

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.

Из таких же зависимости и пропорций исходит законодатель, закрепляя правило о том, что численность депутатов представительного органа *городского округа с внутригородским делением и внутригородского района* определяется законом субъекта РФ и уставами соответствующих муниципальных образований (ч. 7.1 ст. 35 указанного закона).

Численность депутатов представительного органа *муниципального района* не может быть менее 15 человек (ч. 7 ст. 35 того же закона), а внутригородской территории города федерального значения — 10 человек.

Согласно ст. 35.1 Закона об общих принципах организации местного самоуправления в составе представительного органа муниципального образования образуются депутатские объединения (фракции). В их состав

¹ В случае принятия закона субъекта РФ, изменяющего порядок формирования или избрания представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением, положения ч. 5.1 ст. 35 Закона об общих принципах организации местного самоуправления *обязывают органы местного самоуправления* привести устав такого муниципального образования в соответствие с указанным законом субъекта РФ в течение трех месяцев со дня вступления его в силу.

входят все депутаты, избранные в составе списка кандидатов политической партии (ее регионального отделения или иного структурного подразделения), а также депутаты, избранные по одномандатным или многомандатным избирательным округам.

В соответствии с требованиями ст. 35 Закона об общих принципах организации местного самоуправления полномочия представительного органа муниципального образования независимо от порядка его формирования могут быть *прекращены досрочно* по следующим основаниям:

1) при наступлении *ответственности представительного органа муниципального образования перед государством* в случаях, установленных ч. 1 и 2.1 ст. 73 указанного закона¹;

2) в предусмотренных ч. 16 ст. 35 случаях:

— принятия представительным органом муниципального образования *решения о самороспуске* (п. 1)²;

— вступления в силу решения соответственно верховного суда республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа *о неправомерности данного состава депутатов представительного органа* муниципального образования, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий (п. 2);

— *преобразования или упразднения* муниципального образования (п. 3);

— *утраты поселением статуса* муниципального образования в связи с его объединением с городским округом (п. 4);

— *увеличения численности избирателей муниципального образования* более чем на 25%, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом (п. 5).

4. Основной организационно-правовой формой работы представительного органа муниципального образования являются заседания.

Закон об общих принципах организации местного самоуправления не содержит правовых норм, регламентирующих порядок проведения таких заседаний, указывая в ч. 14 ст. 35 только на то, что организацию деятельности представительного органа муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования осуществляет глава муниципаль-

¹ Основания и порядок наступления муниципально-правовой ответственности представительного органа муниципального образования перед государством рассматриваются в гл. 12 учебника.

² В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда РФ, сформулированной в Постановлении от 26 июня 2014 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности положений части 18 статьи 35 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, пункта 4 статьи 10 и пункта 2 статьи 77 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и пункта 3 статьи 7 Закона Ивановской области “О муниципальных выборах” в связи с жалобой граждан А. В. Ерина и П. В. Лебедева», «отсутствие в федеральном законодательстве специальных норм, непосредственно регулирующих порядок самороспуска представительного органа муниципального образования, не ставит под сомнение необходимость обеспечения депутатам этого органа, чьи полномочия вследствие его самороспуска были прекращены досрочно, гарантий своевременной и эффективной судебной защиты их прав» (п. 3.1).

ного образования, а в случае, если указанное должностное лицо является главой местной администрации, — председатель представительного органа муниципального образования, избираемый этим органом из своего состава.

Порядок, правила и процедуры работы представительного органа устанавливаются прежде всего уставом муниципального образования и регламентом данного органа местного самоуправления в соответствии с основными требованиями, содержащимися в законах субъектов РФ.

В качестве примера можно привести положения ст. 12 Закона города Москвы «Об организации местного самоуправления в городе Москве», в которых установлены следующие *основные требования, предъявляемые к организации работы* представительного органа местного самоуправления (Совета депутатов муниципального округа, Совета депутатов городского округа, Совета депутатов поселения):

— заседание такого органа местного самоуправления правомочно, если на нем присутствуют более половины от установленного числа депутатов;

— решения принимаются большинством голосов от установленного числа депутатов, если иное не предусмотрено данным законом и уставом муниципального образования;

— на заседаниях вправе присутствовать депутаты Московской городской Думы, должностные лица органов государственной власти г. Москвы, представители органов территориального общественного самоуправления, представители общественных объединений, жители муниципального образования, представители средств массовой информации.

В процедуре (порядке) проведения заседаний представительного органа муниципального образования можно выделить следующие основные стадии:

— определение правомочности заседания (определение кворума);

— утверждение повестки дня;

— обсуждение вопросов (доклады, содоклады, прения);

— голосование по обсуждаемому вопросу и принятие решений по итогам проведенного голосования.

В качестве примера можно привести регламент муниципалитета г. Ярославля¹, являющегося представительным органом городского самоуправления. В указанном регламенте, в частности, определяются:

— сроки и порядок проведения первого после избрания заседания представительного органа;

— должностные лица, которые могут принимать участие в открытых и закрытых заседаниях муниципалитета, а также порядок их освещения средствами массовой информации;

— порядок созыва очередных заседаний муниципалитета в соответствии с утвержденным планом его работы, а также день недели и время, в которые, как правило, проходят такие заседания;

— основания и порядок созыва внеочередных заседаний муниципалитета;

¹ Утвержден решением муниципалитета г. Ярославля от 7 июля 2000 г. № 20 «О Регламенте муниципалитета города Ярославля третьего созыва».

- порядок объявления о созыве заседания муниципалитета, времени и месте, вопросах, выносимых на его обсуждение, а также вручения депутатам извещений и необходимых материалов;
- права и обязанности депутата на заседании муниципалитета;
- права и обязанности председательствующего;
- продолжительность выступлений с докладами и содокладами, в прениях, в пункте повестки дня «Разное», со справками, вопросами, формулировками предложений, по порядку ведения, мотивам голосования и т.д.;
- кворумы для открытия заседаний и принятия решений;
- порядок образования из числа депутатов счетной комиссии и иных рабочих органов;
- порядок включения вопросов, проектов решений и поправок к ним в повестку дня заседаний муниципалитета;
- основные элементы процедуры рассмотрения вопроса на заседаниях муниципалитета:
 - порядок подготовки и содержание проекта решения;
 - порядок проведения прений по обсуждаемому вопросу;
 - порядок голосования и принятия решений муниципалитета;
 - порядок вступления решения в силу;
 - порядок осуществления контроля за исполнением решений муниципалитета;
 - порядок ведения протокола заседания и др.

К числу иных форм работы представительного органа муниципального образования могут быть отнесены:

- а) *депутатские слушания*, на которых могут обсуждаться муниципальные правовые акты, требующие публичного обсуждения, проект бюджета и отчет о его исполнении, другие вопросы, решение которых отнесено к ведению местного самоуправления;
- б) участие в формах, предусмотренных уставом муниципального образования, в юридических процедурах *назначения должностных лиц*;
- в) деятельность *постоянных комиссий (комитетов)*, образуемых из числа депутатов и осуществляющих, как правило, деятельность по подготовке и предварительному рассмотрению проектов решений, осуществлению функции контроля за их реализацией, даче заключений и предложений по соответствующим разделам проекта бюджета и т.д.

В соответствии с ч. 3 ст. 43 Закона об общих принципах организации местного самоуправления важнейшей организационно-правовой формой работы представительного органа муниципального образования является принятие им *решений* по вопросам:

- а) установления правил, обязательных для исполнения на территории муниципального образования¹;

¹ По этим вопросам решения принимаются *большинством голосов от установленной численности депутатов* представительного органа муниципального образования. В случае если глава муниципального образования исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса, голос главы муниципального образования учитывается при принятии решений представительного органа муниципального образования как голос депутата представительного органа муниципального образования.

- б) удаления главы муниципального образования в отставку;
- в) организации деятельности представительного органа муниципального образования;
- г) иным вопросам, отнесенным к компетенции данного органа местного самоуправления федеральными законами, законами субъектов РФ, уставом муниципального образования.

9.3. Особый правовой статус депутата, выборного должностного лица местного самоуправления (главы муниципального образования), члена выборного органа местного самоуправления

В Законе об общих принципах организации местного самоуправления (ст. 40) определяются три группы лиц, имеющих особый правовой статус:

- выборное должностное лицо местного самоуправления;
- член выборного органа местного самоуправления;
- депутат представительного органа муниципального образования.

Понятия указанных лиц сформулированы в ст. 2 данного закона.

Выборным должностным лицом местного самоуправления считается должностное лицо местного самоуправления, избираемое на муниципальных выборах, либо представительным органом муниципального образования, либо на сходе граждан и наделенное собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

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

Депутат — член представительного органа муниципального образования (поселения, муниципального района, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района или внутригородской территории города федерального значения).

Из приведенных определений следует, что помимо главы муниципального образования законодатель допускает случаи, когда в уставах муниципальных образований будет предусмотрено наличие не только представительного органа муниципального образования, но и других выборных органов местного самоуправления, например контрольно-счетного органа муниципального образования.

Однако следует признать, что в практике муниципально-правового регулирования до настоящего времени отсутствуют примеры формирования в ходе выборов иных, кроме представительного органа муниципального образования и главы муниципального образования, органов и должностных лиц местного самоуправления.

В связи с этим становится понятным, что из числа указанных в ст. 40 Закона об общих принципах организации местного самоуправления лиц особым правовым статусом *фактически обладают депутаты представительного органа муниципального образования и глава муниципального образования.*

Важно подчеркнуть, что часто встречающиеся в научной и учебной литературе понятия «статус депутата, выборного должностного лица местного самоуправления, члена выборного органа местного самоуправления» и «правовой статус депутата, выборного должностного лица местного самоуправления, члена выборного органа местного самоуправления» *различны по своему объему и содержанию*. Если под первым следует понимать определяемое правовыми и иными социальными нормами фактическое положение, социальный статус данных лиц, то под вторым — их правовое положение, урегулированное Конституцией и законами РФ, уставами и законами субъектов РФ, уставом муниципального образования и иными муниципальными правовыми актами. Следовательно, правовой статус является основной, но все же частью социального статуса.

Рассматривая вопрос о понятии правового статуса депутата, выборного должностного лица местного самоуправления, члена выборного органа местного самоуправления в Российской Федерации следует также иметь в виду, что согласно общей теории права такой правовой статус *является специальным и существует на основе общего правового статуса гражданина*.

Гражданин Российской Федерации, пожелавший реализовать свое конституционное право быть избранным в органы местного самоуправления, добровольно принимает на себя специальные условия требований, предъявляемых к лицам, осуществляющим определенные виды деятельности по выражению интересов жителей муниципального образования. Прежде всего речь идет об установленных в законодательстве гарантиях и ограничениях, которые выходят за рамки общеправового статуса личности, а также закрепленных в Конституции РФ гарантий прав и свобод человека и гражданина.

Гарантии и ограничения являются элементами специального правового статуса гражданина в случае избрания его депутатом. Исходя из этого, не вызывает сомнения традиционно существующая в отечественной науке точка зрения о различиях общего и специального правового статуса гражданина и соответственно — между гарантиями прав, свобод и обязанностей граждан и гарантиями депутатской деятельности. В связи с этим логично предположить, что первые носят общий характер и составляют основу специальных гарантий деятельности депутата, выборного должностного лица местного самоуправления, члена выборного органа местного самоуправления.

Необходимо также отметить различия в правовом статусе депутата и главы муниципального образования. Несмотря на то что после избрания депутат наделяется закрепленными в законодательстве и уставе муниципального образования полномочиями, несет ответственность за их исполнение, а также вправе осуществлять контрольные функции, тем не менее он не может считаться должностным лицом, поскольку «обладает распорядительно-властными полномочиями только в составе депутатской коллегии»¹.

¹ См. об этом: Муниципальное право России : учебник / под ред. А. Н. Кокотова. М. : Юрайт, 2013. С. 259.

Следуя определенной в параграфе 9.1 логике выделения основных элементов (признаков) правового положения органов местного самоуправления, во многом основанной на логике законодателя, заложенной в содержание Закона об общих принципах организации местного самоуправления, представляется правильным выделить следующие **основные элементы** особого правового статуса депутата, выборного должностного лица местного самоуправления, члена выборного органа местного самоуправления:

1) функциональное предназначение народного представительства и полномочия, необходимые для его реализации;

2) порядок избрания, прекращения полномочий и наступления муниципально-правовой ответственности;

3) запреты и ограничения на занятие определенных должностей и осуществление отдельных видов деятельности;

4) правовые и социальные гарантии деятельности по осуществлению полномочий депутата, выборного должностного лица местного самоуправления, члена выборного органа местного самоуправления, позволяющие их защитить от незаконного преследования и привлечения к ответственности, а также обеспечить условия для беспрепятственного, эффективного и самостоятельного осуществления полномочий по решению вопросов местного значения в интересах населения муниципального образования.

1. Функциональное предназначение народного представительства и полномочия, необходимые для его реализации. Функциональное предназначение депутата, выборного должностного лица местного самоуправления, члена выборного органа местного самоуправления возникает в силу того, что они непосредственно от избравшего их населения получают мандат (наказ, поручение, полномочия) на представление, защиту, выражение его интересов при решении вопросов местного значения. Общественная ценность такого мандата определяется тем, в какой мере он позволяет реализовать главное предназначение депутата, выборного должностного лица местного самоуправления, члена выборного органа местного самоуправления — представлять интересы населения муниципального образования.

Применительно к обоснованию понятия и содержания основных элементов правового статуса депутата, выборного должностного лица местного самоуправления, члена выборного органа местного самоуправления *концепцию народного представительства* можно изложить следующим образом: во-первых, местное самоуправление учреждается Конституцией РФ в качестве самостоятельной формы народовластия, элемента политической системы общества; во-вторых, население муниципального образования как носитель муниципальной власти уполномочивает своих представителей осуществлять от его имени эту власть; в-третьих, депутат, должностное лицо местного самоуправления, член выборного органа местного самоуправления избираются для представления интересов всего населения муниципального образования, а не только тех, кто за него проголосовал; в-четвертых, институт отзыва указанных лиц выступает в качестве гарантии того, что они достойно представляют население и выражают его волю.

В связи с этим представляется обоснованным существование императивного мандата депутата, выборного должностного лица местного само-

управления, члена выборного органа местного самоуправления, предполагающего юридические процедуры голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, проводимого по инициативе населения и удаления главы муниципального образования в отставку, в том числе по инициативе депутатов представительного органа муниципального образования, призванных выражать интересы населения муниципального образования.

Помимо указанной выше функции народного представительства, особое функциональное предназначение главы муниципального образования определяется также тем, что согласно ч. 1 ст. 36 Закона об общих принципах организации местного самоуправления *он является высшим должностным лицом муниципального образования* и наделяется уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

В целях реализации своего функционального предназначения как высшего должностного лица муниципального образования он в соответствии с Законом об общих принципах организации местного самоуправления (ч. 4 ст. 36) обладает *полномочиями*:

— по представлению муниципального образования в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования (п. 1);

— подписанию и обнародованию в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативных правовых актов, принятых представительным органом муниципального образования (п. 2);

— изданию в пределах своих полномочий правовых актов (п. 3);

— формулированию требований о созыве внеочередного заседания представительного органа муниципального образования (п. 4);

— обеспечению осуществления органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта РФ (п. 5).

2. Порядок избрания, прекращения полномочий и наступления муниципально-правовой ответственности¹. Исходя из концепции народного представительства, деятельность депутата, выборного должностного лица местного самоуправления, члена выборного органа местного самоуправления должна носить срочный характер. В соответствии с требованиями Закона об общих принципах организации местного самоуправления (ч. 2 и 3 ст. 40) срок полномочий депутата, выборного должностного лица местного самоуправления устанавливается уставом муниципального образования и не может быть менее двух и более пяти лет. Полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления начинаются со дня его избрания и прекращаются со дня начала работы выборного органа мест-

¹ Основания и порядок наступления муниципально-правовой ответственности рассматриваются в гл. 12 настоящего учебника.

ного самоуправления нового созыва. Полномочия 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.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 27 июня 2013 г. № 15-П¹ приведенные положения признаны соответствующими Конституции РФ в той мере, в какой эти законоположения предполагают «в случае принятия представительным органом муниципального образования решения об удалении главы муниципального образования в отставку обеспечение гарантий судебной защиты прав удаленного в отставку лица, а также проведение в установленные федеральным законом сроки — в целях обеспечения непрерывности осуществления муниципальной власти — досрочных выборов главы муниципального образования, на которых удаленный в отставку глава муниципального образования вправе баллотироваться в качестве кандидата».

Не соответствующими Конституции РФ данные нормы Закона об общих принципах организации местного самоуправления признаны в той мере, в какой они «допускают в правоприменительной практике проведение таких досрочных выборов до разрешения судом вопроса о законности удаления главы муниципального образования в отставку и тем самым не гарантируют возможность реального восстановления его прав в случае признания судом соответствующего решения представительного органа местного самоуправления незаконным».

Важно отметить, что Закон об общих принципах организации местного самоуправления (ст. 36) определяет возможность исполнения главой муниципального образования полномочий других должностных лиц местного самоуправления *в зависимости от способов избрания высшего должностного лица муниципального образования*:

— в случае избрания на муниципальных выборах он либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию (п. 2 ч. 2);

— в случае избрания представительным органом муниципального образования из своего состава исполняет полномочия его председателя с правом решающего голоса либо возглавляет местную администрацию (п. 3 ч. 2);

— в случае избрания представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, возглавляет местную администрацию (п. 5 ч. 2).

Как уже было отмечено выше, исходя из концепции народного представительства, вполне обоснованным можно считать существование императивного мандата депутата, выборного должностного лица местного самоуправления, члена выборного органа местного самоуправления, который

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 27 июня 2013 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений частей 3 и 10 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пункта 3 части первой статьи 83 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А. В. Дубкова».

рассматривается в юридической литературе как определенная форма их взаимоотношений с избирателями, определяемая сущностью и политико-правовой природой такого мандата¹.

В самом общем виде под *императивным мандатом* следует понимать полномочия, полученные указанными лицами, при условии что они обязаны нести перед избирателями муниципально-правовую ответственность, выполнять их наказания, а в случае невыполнения — быть отозваны².

Юридическая процедура *голосования по отзыву* депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления может быть отнесена к числу форм муниципально-правовой ответственности указанных лиц перед населением и находит свое отражение в ст. 24 Закона об общих принципах организации местного самоуправления. Такое голосование проводится по инициативе населения в порядке, установленном Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта РФ³.

Императивный мандат депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления предполагает также, что *государство может досрочно прекратить их полномочия* на основании решения соответствующего суда в случае нарушения ими Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституции (устава), законов субъекта РФ, устава муниципального образования, а также в случае ненадлежащего осуществления указанными органами и должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий.

Такое правило находит свое отражение в положениях ст. 74.1 Закона об общих принципах организации местного самоуправления, регламентирующих основания и порядок удаления главы муниципального образования в отставку, которое можно отнести к числу форм муниципально-правовой ответственности члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления перед государством⁴.

¹ См., например: Юридическая энциклопедия / М. Ю. Тихомиров, Л. В. Тихомирова ; под общ. ред. М. Ю. Тихомирова. М. : Изд. Тихомирова, 2012. С. 167.

² Наряду с указанным, как известно, существует также *свободный мандат*, которым в Российской Федерации обладают депутаты Государственной Думы РФ и депутаты законодательных, представительных органов государственной власти субъектов РФ. Такой мандат не предполагает возможности избирателей давать наказания депутатам и соответственно — процедуры голосования по их отзыву. В этом случае парламентарии должны осуществлять свою профессиональную деятельность исходя из своих персональных убеждений в интересах всего народа, а при несовпадении общих и местных интересов такой *мандатарий* обязан отдавать предпочтение общегосударственным интересам.

³ Более подробно данная процедура рассматривается в гл. 8 настоящего учебника наряду с другими формами непосредственной демократии при осуществлении местного самоуправления.

⁴ Основания и порядок наступления муниципально-правовой ответственности главы муниципального образования перед государством более подробно рассматриваются в гл. 12 учебника.

Кроме того, в соответствии с ч. 10 ст. 40 Закона об общих принципах организации местного самоуправления основаниями *досрочного прекращения полномочий* депутата, выборного должностного лица местного самоуправления, члена выборного органа местного самоуправления являются: его смерть; отставка по собственному желанию; признание судом недееспособным или ограниченно дееспособным; признание судом безвестно отсутствующим или объявление умершим; вступление в его отношении в законную силу обвинительного приговора суда; выезд за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства; прекращение гражданства Российской Федерации, прекращение гражданства иностранного государства — участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления; досрочное прекращение полномочий соответствующего органа местного самоуправления и др.

3. Запреты и ограничения на занятие определенных должностей и осуществление отдельных видов деятельности. Важным и неотъемлемым элементом особого правового статуса депутата, выборного должностного лица местного самоуправления, члена выборного органа местного самоуправления являются устанавливаемые для них в законодательстве запреты и ограничения на занятие определенных должностей и осуществление отдельных видов деятельности.

Такой же позиции придерживается Конституционный Суд РФ, который в своем Определении от 15 ноября 2001 г. № 277-О¹ отметил, что закрепленное в ст. 37 Конституции РФ право каждого свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, не предполагает, однако, обязанности государства обеспечить занятие гражданином конкретной должности и не исключает возможности закрепления в законе *специальных требований к лицам, осуществляющим определенные виды деятельности в органах государственной власти или местного самоуправления.*

Гражданин Российской Федерации, пожелавший реализовать свое конституционное право быть избранным в органы местного самоуправления, *добровольно принимает условия (преимущества, ограничения), с которыми связан приобретаемый им публично-правовой статус выборного лица,* и выполняет соответствующие требования согласно предусмотренной законом процедуре. Установленные законом запреты — если они обусловлены специфическим статусом, который приобретает избранное лицо, — не могут рассматриваться как неправомерное ограничение конституционных прав этого лица.

В соответствии с Законом об общих принципах организации местного самоуправления (ст. 40) *выборные должностные лица местного самоуправления не могут* одновременно:

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 15 ноября 2001 г. № 277-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Воронежского областного суда о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 18 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пункта 7 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»».

— быть депутатами Государственной Думы РФ, членами Совета Федерации, депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, занимать иные государственные должности РФ, а также должности государственной гражданской службы и должности муниципальной службы;

— исполнять полномочия депутата представительного органа муниципального образования, за исключением случаев, установленных данным законом;

— исполнять полномочия депутата представительного органа или выборного должностного лица местного самоуправления иного муниципального образования, за исключением случаев, установленных указанным законом (ч. 6).

В указанной статье также установлены запреты и ограничения для депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе. Указанные лица не вправе:

— заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, а также участвовать в управлении хозяйствующим субъектом (за исключением жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, садоводческого, огороднического, дачного потребительских кооперативов, товарищества собственников недвижимости и профсоюза, зарегистрированного в установленном порядке, совета муниципальных образований субъекта РФ, иных объединений муниципальных образований), если иное не предусмотрено федеральными законами или если в порядке, установленном муниципальным правовым актом в соответствии с федеральными законами и законами субъекта РФ ему не поручено участвовать в управлении этой организацией (п. 2 ч. 7);

— заниматься иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством РФ (п. 3 ч. 7);

— входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории РФ их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором или законодательством РФ (п. 4 ч. 7);

— участвовать в качестве защитника или представителя (кроме случаев законного представительства) по гражданскому, административному или уголовному делу либо делу об административном правонарушении (ч. 9.1).

Закон об общих принципах организации местного самоуправления (ч. 7.1 ст. 40) также налагает на депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления, иное лицо, замещающее муниципальную должность, особые обязанности по соблюдению ограничений, запретов, установленных федеральными

законами от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»; от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»; от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами». В случае несоблюдения таких обязанностей полномочия указанных лиц прекращаются досрочно.

4. Правовые и социальные гарантии осуществления полномочий депутата, выборного должностного лица местного самоуправления, члена выборного органа местного самоуправления, позволяющие их защитить от незаконного преследования и привлечения к ответственности, а также обеспечить условия для беспрепятственной, эффективной и самостоятельной деятельности по решению вопросов местного значения в интересах населения муниципального образования¹. Федеральное и региональное законодательство с учетом зарубежного опыта правового регулирования общественных отношений, возникающих в данной области, выделяет две группы гарантий указанных лиц: правовые и социальные.

Представляется наиболее удачным правовые гарантии деятельности депутата, выборного должностного лица местного самоуправления, члена выборного органа местного самоуправления связывать с их неприкосновенностью (иммунитетом), а социальные — с индемнитетом.

В бланкетных нормах ч. 8 ст. 40 Закона об общих принципах организации местного самоуправления под *иммунитетом* указанных лиц понимается неприкосновенность в том смысле, что федеральными законами должны *особо регламентироваться гарантии их прав при привлечении их к уголовной или административной ответственности*, задержании, аресте, обыске, допросе, совершении в отношении их иных уголовно-процессуальных и административно-процессуальных действий, а также при проведении оперативно-разыскных мероприятий в отношении них, занимаемого ими жилого и (или) служебного помещения, их багажа, личных и служебных транспортных средств, переписки, используемых ими средств связи, принадлежащих им документов.

Приведенные нормы Закона об общих принципах организации местного самоуправления находят свое продолжение в положениях гл. 52 «Особенности производства по уголовным делам в отношении отдельных категорий лиц» УПК РФ.

В частности, согласно ч. 1 ст. 447 УПК РФ депутаты, члены выборных органов местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления включены в категорию лиц, в отношении которых применяется *особый порядок производства по уголовным делам*. В соответствии

¹ Согласно ч. 5.1 ст. 40 Закона об общих принципах организации местного самоуправления такие гарантии устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ.

с п. 11 ч. 1 ст. 448 УПК РФ *решение о возбуждении уголовного дела* в отношении указанных лиц может быть принято только руководителем следственного органа Следственного комитета РФ по субъекту Федерации.

Важно отметить, что гарантии прав депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления при привлечении их к уголовной или административной ответственности находят свое отражение в положениях ч. 9 ст. 40 Закона об общих принципах организации местного самоуправления о том, что они *не могут быть привлечены к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия*, соответствующие статусу депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, в том числе по истечении срока их полномочий¹.

Данное положение не распространяется на случаи, когда депутатом, членом выборного органа местного самоуправления, выборным должностным лицом местного самоуправления были допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом.

Депутат, выборное должностное лицо местного самоуправления, член выборного органа местного самоуправления пользуются иммунитетом только на территории соответствующего муниципального образования. Вне этой территории иммунитет не действует.

Исходя из определенной выше логики, позволяющей социальные гарантии осуществления полномочий депутата, выборного должностного лица местного самоуправления, члена выборного органа местного самоуправления ассоциировать с его иммунитетом, представляется правильным рассматривать его не только как их право на вознаграждение, а несколько шире — как совокупность всех *организационных, материальных, социальных, трудовых и других гарантий их деятельности*, позволяющих указанным лицам эффективно осуществлять свои полномочия по решению вопросов местного значения в интересах населения муниципального образования.

Закон об общих принципах организации местного самоуправления (ч. 5.1 ст. 40) не закрепляет конкретные организационные, материальные, социальные, трудовые и другие гарантии осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, а ограничивается только указанием на то, что такие гарантии устанавливаются *уставами муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ*.

¹ В приведенных правовых нормах предпринята успешная попытка *объединить признаки, характеризующие иммунитет* депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления *и их иммунитет, одним из значений которого является свобода и самостоятельность* указанного лица, представляющего интересы населения муниципального образования *в выражении своего мнения, точки зрения, голосовании по принимаемым решениям* и т.д.

В данной норме также предусматривается возможность установления дополнительных социальных и иных гарантий в связи с прекращением полномочий (в том числе досрочно) депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Гарантии, предусматривающие расходование средств местных бюджетов, устанавливаются только в отношении указанных лиц, осуществлявших полномочия на постоянной основе и в этот период достигших пенсионного возраста или потерявших трудоспособность.

В качестве примера правовой регламентации *социальных и иных гарантий* осуществления полномочий депутата, выборного должностного лица местного самоуправления, члена выборного органа местного самоуправления *в законах субъектов РФ* можно привести Закон города Москвы от 25 ноября 2009 г. № 9 «О гарантиях осуществления полномочий лиц, замещающих муниципальные должности в городе Москве».

Согласно ч. 1 ст. 10 указанного закона депутат и глава муниципального образования имеют *право бесплатного проезда* на всех видах городского пассажирского транспорта (в том числе автобусом от г. Москвы до г. Зеленограда и от г. Зеленограда до г. Москвы), за исключением такси и маршрутного такси.

В соответствии со ст. 13 данного закона депутат, глава муниципального образования, осуществляющий свои полномочия на постоянной основе, *получает ежемесячное денежное вознаграждение*. Ежемесячное денежное вознаграждение депутата устанавливается в размере, не превышающем 70% ежемесячного денежного вознаграждения главы муниципального образования. Оплата труда главы муниципального образования осуществляется в виде ежемесячного денежного вознаграждения, не превышающего 1/12 годового фонда оплаты труда главы управы района г. Москвы с учетом группы по оплате труда в зависимости от численности населения (по нормативам образования фонда оплаты труда, установленным правовыми актами г. Москвы для государственных гражданских служащих государственной гражданской службы г. Москвы). Депутату, главе муниципального образования, осуществляющему полномочия на постоянной основе, имеющему почетное звание РФ, устанавливается ежемесячное денежное поощрение в размере 20% от ежемесячного денежного вознаграждения.

Кроме того, Закон города Москвы от 25 ноября 2009 г. № 9 (ст. 14) устанавливает следующие *гарантии и компенсации* депутату, главе муниципального образования, осуществляющему свои полномочия на постоянной основе:

- предоставление ежегодного оплачиваемого отпуска продолжительностью 30 календарных дней и дополнительного оплачиваемого отпуска продолжительностью 15 календарных дней;
- предоставление бесплатной санаторно-курортной путевки с оплатой проезда к месту отдыха и обратно или соответствующей компенсации при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска;
- медицинское обслуживание его и членов его семьи, предусмотренное для муниципальных служащих муниципальной службы в г. Москве, в том числе после выхода депутата, главы муниципального образования на пен-

сию при наличии стажа, дающего право на ежемесячную доплату к пенсии по старости или инвалидности при наличии ограничения способности к трудовой деятельности III или II степени;

- обязательное государственное страхование на случай причинения вреда жизни, здоровью и имуществу в связи с осуществлением им своих полномочий;

- выплата единовременного денежного поощрения при достижении возраста 50 лет и далее через каждые пять лет в размере ежемесячного денежного вознаграждения;

- выплата единовременного денежного поощрения при наличии общего трудового стажа 20 лет и далее через каждые пять лет в размере ежемесячного денежного вознаграждения;

- выплата единовременного денежного вознаграждения в связи с выходом на пенсию с занимаемой должности при наличии права на получение пенсии по старости или по инвалидности при наличии ограничения способности к трудовой деятельности III или II степени в размере ежемесячного денежного вознаграждения в кратности к количеству полных лет за весь период занимаемой должности, замещения муниципальной должности в органах местного самоуправления, замещения должности государственной гражданской службы г. Москвы, замещения государственной должности г. Москвы, но не более чем за 10 лет на день освобождения от должности;

- обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или потери трудоспособности в период осуществления им своих полномочий;

- пенсионное обеспечение, а в случае смерти главы муниципального образования, наступившей в связи с осуществлением им своих полномочий, — членов его семьи;

- ежемесячная доплата к пенсии по старости или инвалидности при наличии ограничения способности к трудовой деятельности III или II степени, назначенной в соответствии с Федеральным законом от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», а также Законом РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» и др.

Закон города Москвы от 25 ноября 2009 г. № 9 (ст. 15) также предусматривает возможности *поощрения* депутата, главы муниципального образования, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе. Решение об их поощрении принимает представительный орган.

Таким образом, под **особым правовым статусом** депутата, выборного должностного лица местного самоуправления, члена выборного органа местного самоуправления следует понимать их правовое положение, характеризующееся совокупностью правовых норм, закрепляющих их: функциональное предназначение народного представительства; полномочия, необходимые для его реализации; порядок избрания, прекращения полномочий и наступления муниципально-правовой ответственности; запреты и ограничения на занятие определенных должностей и осуществление отдельных видов деятельности; правовые и социальные гарантии деятельности,

позволяющие их защитить от незаконного преследования и привлечения к ответственности, а также обеспечить условия для беспрепятственного, эффективного и самостоятельного осуществления полномочий по решению вопросов местного значения в интересах населения муниципального образования.

9.4. Местная администрация и другие органы муниципального образования

В структуру органов местного самоуправления, помимо представительного органа муниципального образования и главы муниципального образования, согласно ч. 1 ст. 34 Закона об общих принципах организации местного самоуправления также входят:

- 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 и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования). Опираясь на представленные в том же параграфе рассуждения о единой публично-правовой природе государственной и местной (муниципальной) власти и единстве подходов к структуре правового положения государственных органов и органов местного самоуправления, можно утверждать, что основными признаками (чертами) правового положения местной администрации, как и других органов местного самоуправления, являются определяемые в Конституции РФ, федеральном законодательстве, конституциях (уставах), законах и иных нормативных правовых актах субъектов РФ, а также муниципальных правовых актах их функции или основные направления деятельности, полномочия, необходимые для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, состав, порядок формирования и реформирования, основные организационно-правовые формы осуществляемой деятельности.

Функциональное предназначение местной администрации находит отражение в положениях ч. 1 ст. 37 Закона об общих принципах организации местного самоуправления о том, что она является исполнительно-распорядительным органом муниципального образования, призванным осуществлять такого рода деятельность по решению вопросов местного значения и реализации отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

Из этого определения следует, что местная администрация призвана осуществлять две основные функции: исполнительную и распорядительную.

Исполнительная функция местной администрации обязывает ее осуществлять правоприменительную деятельность, которая носит оперативный характер и сводится в основном к текущему управлению местным хозяйством, решению вопросов местного значения. Такую функцию можно иначе определить как организационно-контрольную работу по применению, реализации на территории муниципального образования решений, принятых непосредственно населением, решений представительного органа муниципального образования, постановлений и распоряжений главы муниципального образования, которые находятся в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, а также конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъекта РФ.

При этом исполнительная деятельность местной администрации заключается не в механическом исполнении соответствующих уставов муниципальных образований и иных муниципальных правовых актов, а в наблюдении за результатами их применения, повышении эффективности муниципально-правового регулирования общественных отношений, возникающих в процессе деятельности органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения и реализации отдельных государственных полномочий.

Распорядительная (административная) функция местной администрации обязывает ее осуществлять деятельность по руководству подчиненными отраслевыми (функциональными), территориальными органами муниципального управления. Такая деятельность осуществляется в том числе путем издания собственных правовых актов (постановлений, распоряжений, приказов) по вопросам местного значения и реализации отдельных государственных полномочий.

Полномочия местной администрация, необходимые для реализации ее функционального предназначения по решению вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, должны в соответствии с требованиями ч. 1 ст. 37 Закона об общих принципах организации местного самоуправления закрепляться в уставе муниципального образования.

В качестве примера можно привести Устав муниципального образования город Краснодар, принятый решением городской Думы г. Краснодара от 21 апреля 2011 г. № 11, в котором детально регламентируются полномочия местной администрации: в области планирования, бюджета и финансов (ст. 41); по управлению и распоряжению муниципальной собственностью (ст. 42); в области регулирования тарифов (ст. 43); в области использования земли, охраны природы (ст. 44); в области градостроительной деятельности, строительства, транспорта и связи (ст. 45); в области защиты прав потребителей и обеспечения иных прав граждан (ст. 46); в области образования, культуры, физической культуры и спорта (ст. 47); в области

жилищных отношений, коммунально-бытового и торгового обслуживания населения (ст.48); в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций и обеспечения правопорядка (ст. 49); в области охраны здоровья граждан (ст. 50); в области территориальной обороны, гражданской обороны, мобилизационной подготовки и мобилизации (ст. 51); в области внешнеэкономической деятельности и зарубежных связей (ст. 52); в сфере муниципального контроля (ст. 53) и др.

Закон об общих принципах организации местного самоуправления указывает на то, что местной администрацией руководит **глава местной администрации** на принципах единоначалия. Кроме него, в состав местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации. Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации.

В качестве примера можно привести положения ст. 33 Устава муниципального образования город Новороссийск, утвержденного решением городской Думы г. Новороссийска от 22 февраля 2011 г. № 91, в соответствии с которыми структуру администрации города составляют глава администрации города, заместители главы администрации, а также отраслевые (функциональные) и территориальные органы администрации города. Отраслевыми (функциональными) органами администрации города являются управления, комитеты и отделы; территориальными органами администрации города — администрации внутригородских районов и сельских округов.

Состав, порядок формирования и реформирования местной администрации во многом зависят от выбранного в уставе муниципального образования способа замещения должности главы местной администрации. Закон об общих принципах организации местного самоуправления (ч. 2 ст. 37) предусматривает два варианта:

а) главой местной администрации является глава муниципального образования;

б) назначение на должность главы местной администрации осуществляется по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования.

При выборе второго варианта необходимо исходить из того, что *условия контракта* для главы местной администрации поселения, внутригородского района, муниципального района (городского округа, городского округа с внутригородским делением), внутригородского муниципального образования города федерального значения утверждаются *представительным органом* соответствующего муниципального образования в части, касающейся осуществления полномочий по решению вопросов местного значения, и законом субъекта РФ в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ. Кроме того, представительным органом муниципального образования устанавли-

вается *порядок проведения конкурса* на замещение должности главы местной администрации и *общее число членов конкурсной комиссии*.

Лицо назначается на должность главы местной администрации *представительным органом* муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Контракт с главой местной администрации заключается *главой* муниципального образования.

Важно отметить, что при назначении на должность главы местной администрации органы местного самоуправления должны руководствоваться установленными в Законе об общих принципах организации местного самоуправления (ч. 2–5 ст. 37) следующими **основными требованиями**, предъявляемыми к порядку проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации, срокам и условиям заключаемого с ним контракта и конкурсной комиссии:

— контракт с главой местной администрации заключается *на срок полномочий представительного органа* муниципального образования, принявшего решение о его назначении;

— в случае формирования представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением из состава представительных органов поселений, внутригородских районов контракт с главой местной администрации муниципального района, городского округа с внутригородским делением заключается на срок, который предусмотрен уставом соответствующего муниципального образования, и *не может быть менее чем два года и более чем пять лет*;

— порядок проведения конкурса должен предусматривать *опубликование* условий конкурса, сведений о дате, времени и месте его проведения, проекта контракта не позднее чем за 20 дней до дня проведения конкурса;

— в муниципальном районе, городском округе, городском округе с внутригородским делением, во внутригородском муниципальном образовании города федерального значения половина членов *конкурсной комиссии* назначается представительным органом соответствующего муниципального образования, а другая половина — высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ);

— в поселении, во внутригородском районе половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом поселения, внутригородского района, а другая половина — главой местной администрации соответствующего муниципального района, городского округа с внутригородским делением.

Кроме того, в ч. 4 ст. 37 Закона об общих принципах организации местного самоуправления предусмотрено, что уставами муниципального района (городского округа, городского округа с внутригородским делением), внутригородского муниципального образования города федерального значения и законом субъекта РФ могут быть установлены *дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации*.

В полном соответствии с принципом разделения властей, который, как это уже было указано в параграфе 9.1, на местном (муниципальном) уровне

публичной власти призван обеспечить прежде всего сбалансированное влияние органов местного самоуправления друг на друга в целях демократического и эффективного решения вопросов местного значения в интересах населения муниципального образования, Закон об общих принципах организации местного самоуправления (ч. 6.1 ст. 37) закрепляет положение о том, что глава местной администрации, осуществляющий свои полномочия на основе контракта:

- подконтролен и подотчетен представительному органу муниципального образования;

- представляет ежегодные отчеты о результатах своей деятельности и деятельности местной администрации представительному органу муниципального образования, в том числе отчеты о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования.

В соответствии со ст. 37 Закона об общих принципах организации местного самоуправления на главу местной администрации распространяется часть *запретов и ограничений* на осуществление отдельных видов деятельности, которые были выделены в предыдущем параграфе в качестве одного из элементов *особого правового статуса* депутата, выборного должностного лица местного самоуправления, члена выборного органа местного самоуправления.

В частности, согласно положениям ч. 9 указанной статьи глава местной администрации *не вправе заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью*, за исключением преподавательской, научной и другой творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством РФ.

Глава местной администрации не вправе также входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории РФ их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством РФ.

Кроме того, к числу такого рода запретов и ограничений можно отнести требования ч. 9.1 ст. 37 Закона об общих принципах организации местного самоуправления, в соответствии с которыми на главу местной администрации, так же как и на главу муниципального образования, возлагается обязанность соблюдать ограничения и запреты и исполнять обязанности, установленные Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами.

Одним из признаков правового положения местной администрации, как это уже было отмечено выше, является не только порядок ее формирования, но и реформирования. В соответствии с такой логикой Закон об общих принципах организации местного самоуправления (ч. 10 ст. 37) закрепляет как требования, предъявляемые к юридической процедуре

назначения на должность главы местной администрации, так и *основания досрочного прекращения им полномочий* в случае:

- смерти (п. 1.);
- отставки по собственному желанию (п. 2);
- расторжения контракта (п. 3);
- отрешения от должности (п. 4);
- признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным (п. 5);
- признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим (п. 6);
- вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда (п. 7);
- выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства (п. 8);
- прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства — участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления (п. 9);
- призыва на военную службу или направления на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу (п. 10);
- преобразования муниципального образования (п. 11);
- утраты поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением с городским округом (п. 12);
- увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25%, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом (п. 13);
- вступления в должность главы муниципального образования, исполняющего полномочия главы местной администрации (п. 14).

Контрольно-счетный орган муниципального образования. В соответствии с положениями ч. 1 ст. 34 Закона об общих принципах организации местного самоуправления в структуру органов местного самоуправления входит контрольно-счетный орган муниципального образования (контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия и др.).

Функциональное предназначение данного органа местного самоуправления находит свое отражение в положениях ч. 1 ст. 38 Закона об общих принципах организации местного самоуправления о том, что он может быть образован представительным органом муниципального образования в целях *осуществления внешнего муниципального финансового контроля*.

Более подробно основные элементы правового положения контрольно-счетного органа муниципального образования раскрываются в Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

В соответствии с ч. 2 ст. 9 указанного федерального закона контрольно-счетный орган муниципального образования осуществляет следующие основные полномочия:

- контроль за исполнением местного бюджета;
- экспертиза проектов местного бюджета;
- внешняя проверка годового отчета об исполнении местного бюджета;
- организация и осуществление контроля за законностью, результативностью (эффективностью и экономностью) использования средств местного бюджета, а также средств, получаемых местным бюджетом из иных источников, предусмотренных законодательством РФ;
- контроль за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, в том числе охраняемыми результатами интеллектуальной деятельности и средствами индивидуализации, принадлежащими муниципальному образованию;
- оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств местного бюджета, а также оценка законности предоставления муниципальных гарантий и поручительств или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет средств местного бюджета и имущества, находящегося в муниципальной собственности;
- финансово-экономическая экспертиза проектов муниципальных правовых актов (включая обоснованность финансово-экономических обоснований) в части, касающейся расходных обязательств муниципального образования, а также муниципальных программ;
- анализ бюджетного процесса в муниципальном образовании и подготовка предложений, направленных на его совершенствование, и др.

Основные требования, предъявляемые к составу и структуре контрольно-счетного органа муниципального образования, закреплены в ч. 2 ст. 5 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ. В частности, в ней указано на то, что данный орган местного самоуправления 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* на основании нормативного правового акта представительного органа муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ.

В состав аппарата контрольно-счетного органа входят *инспекторы и иные штатные работники*. На инспекторов контрольно-счетных органов возлагаются обязанности по организации и непосредственному проведению внешнего муниципального финансового контроля в пределах компетенции соответствующего контрольно-счетного органа.

Штатная численность контрольно-счетного органа муниципального образования определяется нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования.

Основные организационно-правовые формы деятельности, осуществляемой контрольно-счетным органом муниципального образования, находят свое отражение в положениях ст. 10 указанного федерального закона, закрепляющих такие формы муниципального финансового контроля, как: проведение контрольных или экспертно-аналитических мероприятий и составление соответствующего акта, который доводится до сведения руководителей проверяемых органов и организаций (ч. 1 и 2); составление отчетов или заключений (ч. 3).

Иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления. Как уже было отмечено выше, согласно п. 1 ст. 34 Закона об общих принципах организации местного самоуправления в структуру органов местного самоуправления могут также входить иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. В качестве примера регламентации в уставе муниципального образования правового статуса указанных органов и должностных лиц можно привести положения ст. 40 Устава муниципального образования «Город Екатеринбург»¹, предусматривающие создание коллегии Администрации г. Екатеринбурга в качестве постоянно действующего органа при главе Администрации для коллегиального обсуждения и выработки решений по важнейшим вопросам местного значения муниципального образования.

Коллегия формируется главой Администрации г. Екатеринбурга. В нее входят по должности: первый заместитель главы Администрации, заместители главы Администрации, главы администраций районов, начальник Департамента финансов, начальник Департамента экономики. В состав коллегии по распоряжению главы Администрации города могут быть введены другие должностные лица.

В заседаниях коллегии могут принимать участие депутаты городской Думы, представители общественных организаций, средств массовой информации, территориального общественного самоуправления. Заседание коллегии проводится, как правило, не реже одного раза в месяц. Полномочия коллегии, порядок работы, подготовки решений определяются положением, утверждаемым правовым актом Администрации г. Екатеринбурга.

Согласно положениям п. 2 ст. 29 Устава внутригородского муниципального образования «Городской округ Щербинка в городе Москве»² отраслевыми органами Администрации городского округа Щербинка являются комитеты, обладающие правами юридического лица. Основаниями для государственной регистрации комитетов в качестве юридических лиц являются решение Совета депутатов городского округа об учреждении соответствующего органа и утверждение положения о нем.

Руководители комитетов в целях осуществления своих полномочий издают распоряжения или приказы единолично. Акты комитетов, противо-

¹ Принят решением Екатеринбургской городской Думы от 30 июня 2005 г. № 8/1.

² Принят решением Совета депутатов городского округа Щербинка от 30 октября 2007 г. № 176/38.

решение законодательству РФ и г. Москвы, решениям Совета депутатов городского округа Щербинка, постановлениям и распоряжениям Администрации городского округа, могут быть отменены постановлением Администрации городского округа или судом¹.

В соответствии с п. 2 ст. 41 Закона об общих принципах организации местного самоуправления органы местного самоуправления, которые в соответствии с названным федеральным законом и уставом муниципального образования наделяются правами юридического лица, являются муниципальными казенными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций, и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц в соответствии с федеральным законом. 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.

Устав муниципального образования «Город Новый Уренгой»² (ст. 43) предоставляет возможность создания органами местного самоуправления административных комиссий в муниципальном образовании в соответствии с федеральным законодательством и Законом Ямало-Ненецкого автономного округа от 9 ноября 2010 г. № 115-ЗАО³, предусматривающим в том числе наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по созданию таких комиссий.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. В чем проявляется двойственность (дуализм) правового положения органов местного самоуправления?
2. Назовите требования, предъявляемые к системе органов местного самоуправления.
3. В чем проявляется демократический характер организации и деятельности органов местного самоуправления?
4. Каковы особенности реализации принципа разделения властей на муниципальном уровне?
5. Перечислите вопросы исключительного ведения представительного органа муниципального образования.
6. Дайте характеристику основ правового положения представительных органов внутригородских муниципальных образований в г. Москве.
7. Каковы основы организации деятельности депутатов представительного органа муниципального образования, работающих на штатной основе и на общественных началах?
8. В чем разница правового положения главы муниципального образования и главы администрации муниципального образования?
9. Назовите основные функции и полномочия контрольного органа муниципального образования.

¹ См.: Щербинские вести. 2015. № 19.

² Принят решением Городского собрания 28 декабря 1998 г. № 147.

³ Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 9 ноября 2010 г. № 115-ЗАО «Об административных комиссиях в Ямало-Ненецком автономном округе и наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Ямало-Ненецкого автономного округа по созданию административных комиссий».

Глава 10

МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА

10.1. Сущность и правовая основа муниципальной службы

Муниципальная служба — важнейший институт реализации публичной власти в нашей стране. Служба в органах местного самоуправления представляет собой один из видов социальной деятельности, являющейся необходимым условием эффективного функционирования государства и общества. Муниципальная служба обладает чертами, общими для всех видов служебной деятельности, а также особенностями, позволяющими говорить о том, что это новый вид публичной служебной деятельности.

Впервые понятие «служилых людей» как группы лиц, состоящих на службе государства, появилось в России еще в XV в. Тогда служилые люди владели земельными наделами (поместьями) под условием «несения службы» (думные бояре, думные дворяне, окольниковы, думные дьяки). С XVI в. стали осуществлять набор служилых людей и за службу давать им жалованье, одежду и обувь, «доспехи и снаряжение». К ним относились стрельцы, пушкари, городовые, казаки. При Иване Грозном сложилась практика ведения разрядных книг, в которые заносились записи о назначениях служилых людей на должности. Книга велась в Разрядном приказе. При Петре I разрядные книги были отменены и стал употребляться термин «чиновник» — служащий государству и жалованный чином. В принятой «Табели о рангах» было установлено 14 классов для чиновников на государственной службе, включая звания, оплату труда, порядок прохождения службы. Закон о гражданской службе 1896 г. обобщил нормы и опыт предшествующего правового регулирования служебной деятельности и обеспечивал правовое регулирование этих вопросов вплоть до 1917 г. В 1922 г. были приняты «Временные правила о службе в государственных учреждениях и предприятиях», которые в течение более чем 70 лет были единственным актом общего характера по вопросам служебной деятельности.

В советский период служба в органах управления местных советов не выделялась в качестве особого, самостоятельного вида службы, а рассматривалась как государственная служба. Она основывалась на общих принципах государственного управления и каких-то особых, существенных отличий от государственной службы, осуществляемой на более высоких уровнях государственного управления, не имела.

На первом этапе становления местного самоуправления (1990—1993) также не было различий между служащими, работающими в органах местного самоуправления, и государственными служащими. Принятые в тот

период законы о местном самоуправлении — Закон СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» — не использовали понятие «муниципальная служба».

Формирование муниципальной службы и выделение ее в качестве самостоятельного института обусловлено окончательным переходом от советской модели организации власти на местах к организации местной власти на началах самоуправления, а также закреплением конституционного статуса местного самоуправления в качестве особой формы публичной власти.

Конституционный принцип организационной обособленности местного самоуправления, выражающийся в том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ), позволяет говорить и о самостоятельности органов местного самоуправления при решении кадровых вопросов, в осуществлении кадровой политики. С учетом конституционных положений федеральное законодательство разграничило публичную служебную деятельность на муниципальную службу и государственную службу. Первым законом, закрепившим статус муниципальной службы, был Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации».

В современных условиях правовое регулирование муниципальной службы в Российской Федерации осуществляется в соответствии с Конституцией РФ, Законом об общих принципах организации местного самоуправления, Федеральным законом от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее — Закон о муниципальной службе), законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований, в которых определяются порядок прохождения муниципальной службы, требования к муниципальным должностям, права и обязанности муниципального служащего, гарантии для муниципальных служащих.

Муниципальная служба имеет много общего с государственной гражданской службой в механизме правового регулирования, хотя содержательно отличается от нее. В Федеральном законе от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» впервые был закреплен принцип взаимосвязи двух видов публичной службы, а в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» этот принцип получил дальнейшее развитие.

В современных условиях *взаимосвязь* муниципальной службы и государственной гражданской службы РФ проявляется в обеспечении:

- единства основных квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы;
- единства ограничений и обязательств при прохождении службы;
- единства требований к подготовке, переподготовке и повышению квалификации служащих;

- взаимозачета стажа муниципальной и государственной гражданской службы при исчислении стажа службы;
- соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий служащих;
- соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения служащих, а также членов их семей в случае потери кормильца.

Закон о муниципальной службе (ст. 2) установил, что:

- 1) муниципальная служба — это профессиональная деятельность граждан;
- 2) эта служба осуществляется на постоянной основе;
- 3) такая служба возможна только на должностях муниципальной службы;
- 4) должности муниципальной службы замещаются путем заключения трудового договора (контракта);
- 5) это деятельность, оплачиваемая за счет средств местного бюджета.

Таким образом, **муниципальная служба** представляет собой особый вид публичной профессиональной служебной деятельности, осуществляемой на основе положений федерального законодательства, законодательства субъекта РФ, устава муниципального образования гражданами Российской Федерации, а также гражданами иностранных государств — участников международных договоров Российской Федерации, в соответствии с которыми иностранные граждане имеют право находиться на должности муниципальной службы в органах местного самоуправления, путем заключения трудового договора (контракта), на платной основе, с целью обеспечения полномочий местного самоуправления по решению вопросов местного значения, а в случаях, установленных законом, также осуществления отдельных государственных полномочий, на основе сочетания общегосударственных интересов и задач, решаемых на местном уровне.

Основными задачами муниципальной службы являются:

- обеспечение эффективной работы органов местного самоуправления, прав и свобод человека и гражданина на территории муниципального образования;
- исполнение положений Конституции РФ, действующего законодательства, устава и иных муниципальных правовых актов органов и должностных лиц местного самоуправления на территории муниципального образования;
- обеспечение самостоятельного решения населением вопросов местного значения;
- отражение в принимаемых муниципальных правовых актах прав и законных интересов жителей муниципального образования;
- защита интересов муниципального образования.

Муниципальные образования самостоятельно решают вопросы формирования кадрового состава муниципальных служащих, включая подготовку кадров для муниципальной службы и дополнительное профессиональное образование муниципальных служащих, подбор, расстановку и управление персоналом муниципальной службы, их аттестацию и другие вопросы

прохождения муниципальной службы. Органы местного самоуправления обеспечивают соблюдение законодательства, регулирующего прохождение муниципальной службы, осуществляют ведение кадрового делопроизводства, консультирование муниципальных служащих по вопросам их правового положения, предоставления льгот и гарантий, связанных с муниципальной службой, а также формирование кадрового резерва на замещение должностей муниципальной службы, ведение реестра муниципальных служащих, организацию работы по повышению квалификации и переподготовке муниципальных служащих.

В Российской Федерации муниципальная служба основывается на определенных **принципах**, важнейшие из которых закреплены в Законе о муниципальной службе. Это принципы:

а) приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия;

б) равного доступа граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к муниципальной службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего;

в) профессионализма и компетентности муниципальных служащих;

г) стабильности муниципальной службы;

д) доступности информации о деятельности муниципальных служащих;

е) взаимодействия с общественными организациями и гражданами;

ж) единства основных требований к муниципальной службе, а также учета исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы;

з) правовой и социальной защищенности муниципальных служащих;

и) ответственности муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;

к) внепартийности муниципальной службы.

10.2. Правовое положение (статус) муниципального служащего

Основы правового положения муниципального служащего охватывают закрепленные в Конституции РФ, федеральных законах, иных нормативных правовых актах РФ, конституциях (уставах), законах и иных нормативных правовых актах субъектов Федерации, уставах муниципальных образований, решениях, принятых на местных референдумах, сходах граждан, и иных муниципальных правовых актах права, обязанности, гарантии и ответственность муниципального служащего.

Муниципальным служащим является гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта РФ, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета.

Не являются муниципальными служащими лица, которые исполняют обязанности по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления, избирательных комиссий муниципальных образований и не замещают должности муниципальной службы.

Закон о муниципальной службе в ст. 1 содержит перечень лиц, замещающих муниципальные должности и не являющихся муниципальными служащими: депутаты, члены выборных органов местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления, члены избирательных комиссий муниципальных образований, действующих на постоянной основе и являющихся юридическими лицами, с правом решающего голоса, на которых не распространяется действие законодательства о муниципальной службе.

Под **должностью муниципальной службы** понимается должность в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которые образуются в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность.

Должности муниципальной службы устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в субъекте РФ, утверждаемым законом субъекта РФ. Реестр должностей муниципальной службы представляет собой перечень наименований должностей муниципальной службы, классифицированных по органам местного самоуправления, избирательным комиссиям муниципальных образований, группам и функциональным признакам должностей, определяемым с учетом исторических и иных местных традиций. При составлении и утверждении штатного расписания органа местного самоуправления, аппарата избирательной комиссии муниципального образования используются наименования должностей муниципальной службы, предусмотренные реестром должностей муниципальной службы в субъекте РФ.

Должности муниципальной службы подразделяются на следующие группы:

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

Соотношение должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы субъекта РФ с учетом квалификационных требований к соответствующим должностям муниципальной службы и должностям государственной гражданской службы субъекта РФ устанавливается законом субъекта Федерации.

Законом субъекта РФ могут быть предусмотрены классные чины муниципальных служащих. Классные чины указывают на соответствие уровня профессиональной подготовки муниципальных служащих квалификационным требованиям для замещения должностей муниципальной службы.

Порядок присвоения, а также сохранения классных чинов при переводе муниципальных служащих на иные должности муниципальной службы и при увольнении с муниципальной службы устанавливается законом субъекта РФ.

Таким образом, замещение должности муниципальной службы и исполнение по этой должности предусмотренных нормативными правовыми актами обязанностей является основным признаком муниципального служащего.

Перечень конкретных **прав и обязанностей** муниципального служащего закрепляется уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами, законами субъекта РФ. Установленные законами права и обязанности муниципального служащего являются общими для всех муниципальных служащих, независимо от занимаемой должности. Они призваны обеспечить исполнение муниципальным служащим своих должностных полномочий, определенных муниципальными правовыми актами в виде должностных инструкций, положений о соответствующих структурных подразделениях органа местного самоуправления и т.д.

К основным *правам* муниципального служащего, *необходимым для исполнения им своих полномочий*, относятся следующие права:

- знакомиться с документами, устанавливающими его права и обязанности по замещаемой должности, критериями оценки качества его работы и условиями продвижения по службе;

- получать в установленном порядке от государственных и муниципальных органов, иных организаций необходимые для исполнения должностных обязанностей информацию и материалы;

- вносить предложения о совершенствовании деятельности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования;

- право на обеспечение организационно-технических условий, необходимых для исполнения своих должностных обязанностей.

К основным *правам* муниципального служащего, *связанным с организацией и прохождением муниципальной службы*, относятся права:

- на ознакомление со всеми материалами своего личного дела, с отзывами о своей профессиональной деятельности и другими документами до внесения их в его личное дело, а также право на приобщение к личному делу его письменных объяснений;

- защиту своих персональных данных;

- участие по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной должности муниципальной службы;

- оплату труда в соответствии с трудовым законодательством, законодательством о муниципальной службе и трудовым договором (контрактом);

- отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности рабочего (служебного) времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодного оплачиваемого отпуска;

- получение дополнительного профессионального образования в соответствии с муниципальным правовым актом за счет средств местного бюджета;

- внесение предложений по совершенствованию муниципальной службы;
- объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих прав, социально-экономических и профессиональных интересов;
- рассмотрение индивидуальных трудовых споров в соответствии с трудовым законодательством, защиту своих прав и законных интересов на муниципальной службе, включая обжалование в суд их нарушений;
- пенсионное обеспечение в соответствии с законодательством РФ.

Нанимателем для муниципального служащего является муниципальное образование, от имени которого полномочия нанимателя осуществляет представитель нанимателя (работодатель). Представителем нанимателя (работодателем) может быть глава муниципального образования, руководитель органа местного самоуправления, председатель избирательной комиссии муниципального образования или иное лицо, уполномоченное исполнять обязанности представителя нанимателя (работодателя).

Муниципальный служащий, за исключением муниципального служащего, замещающего должность главы местной администрации по контракту, вправе с предварительным письменным уведомлением представителя нанимателя (работодателя) выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов и если иное не предусмотрено Законом о муниципальной службе.

Под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) муниципального служащего, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий).

Под личной заинтересованностью муниципального служащего понимается возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) муниципальным служащим и (или) состоящими с ним в близком родстве или свойстве лицами (родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами, а также братьями, сестрами, родителями, детьми супругов и супругами детей), гражданами или организациями, с которыми муниципальный служащий и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

Понятия «конфликт интересов», «личная заинтересованность» раскрываются в ст. 10 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Важной составной частью правового статуса муниципального служащего являются его *обязанности*, призванные обеспечить эффективное исполнение должностных полномочий. Закон о муниципальной службе *к основным обязанностям* муниципального служащего относит:

— соблюдение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, иных нормативных правовых актов РФ, конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, устава муниципального образования и иных муниципальных правовых актов и обеспечение их исполнения;

— исполнение должностных обязанностей в соответствии с должностной инструкцией;

— соблюдение при исполнении должностных обязанностей прав, свобод и законных интересов человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств, а также прав и законных интересов организаций;

— соблюдение установленных в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования правил внутреннего трудового распорядка, должностной инструкции, порядка работы со служебной информацией;

— неразглашение сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральными законами тайну, а также сведений, ставших ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведений, касающихся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающих их честь и достоинство;

— сбережение государственного и муниципального имущества, в том числе предоставленного ему для исполнения должностных обязанностей;

— поддержание уровня квалификации, необходимого для надлежащего исполнения должностных обязанностей;

— представление в установленном порядке предусмотренных законодательством РФ сведений о себе и членах своей семьи;

— сообщение представителю нанимателя (работодателю) о выходе из гражданства Российской Федерации в день выхода из гражданства Российской Федерации или о приобретении гражданства иностранного государства в день приобретения гражданства иностранного государства;

— соблюдение ограничений, выполнение обязательств, ненарушение запретов, которые установлены федеральным законодательством;

— сообщение представителю нанимателя (работодателю) о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, и принятие мер по предотвращению подобного конфликта.

Муниципальный служащий не вправе исполнять данное ему неправомерное поручение. При получении от соответствующего руководителя поручения, являющегося, по мнению муниципального служащего, неправомерным, муниципальный служащий должен представить руководителю, давшему поручение, в письменной форме обоснование неправомерности данного поручения с указанием положений федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ, законов и иных нормативных правовых актов субъекта Федерации, муниципальных правовых актов, которые могут быть нарушены при исполнении данного поручения.

В случае письменного подтверждения руководителем данного поручения муниципальный служащий обязан отказаться от его исполнения.

В случае исполнения неправомерного поручения муниципальный служащий и давший это поручение руководитель несут ответственность в соответствии с законодательством РФ.

В законах субъектов РФ могут предусматриваться и некоторые иные обязанности муниципальных служащих.

С исполнением муниципальным служащим своих обязанностей на должности муниципальной службы тесно связаны и предусмотренные законом **ограничения**. Гражданин *не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий не может находиться на муниципальной службе*, в частности, в случае:

- признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;

- осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности муниципальной службы, по приговору суда, вступившему в законную силу;

- отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральными законами тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности муниципальной службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой муниципальным служащим должности муниципальной службы связано с использованием таких сведений;

- наличия заболевания, препятствующего поступлению на муниципальную службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинской организации. Порядок прохождения диспансеризации, перечень таких заболеваний и форма заключения медицинской организации устанавливаются уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти;

- близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, родители и дети супругов) с муниципальным служащим, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

- прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства — участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право находиться на муниципальной службе;

- наличия гражданства иностранного государства (иностранцев государств), за исключением случаев, когда муниципальный служащий является гражданином иностранного государства — участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе;

- представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на муниципальную службу;
- непредставления предусмотренных Законом о муниципальной службе, Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами сведений или представления заведомо недостоверных или неполных сведений при поступлении на муниципальную службу;
- непредставления сведений о размещении информации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет (ст. 15.1 Закона о муниципальной службе);
- признания его не прошедшим военную службу по призыву, не имея на то законных оснований, в соответствии с заключением призывной комиссии (за исключением граждан, прошедших военную службу по контракту).

После достижения гражданином возраста 65 лет — предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы, он не может быть принят на муниципальную службу.

Закон о муниципальной службе использует понятие **запретов**, связанных с муниципальной службой. В связи с *прохождением муниципальной службы* муниципальному служащему, в частности, запрещается:

1) замещать должность муниципальной службы в случае:

а) избрания или назначения на государственную должность РФ либо на государственную должность субъекта РФ, а также в случае назначения на должность государственной службы;

б) избрания или назначения на муниципальную должность;

в) избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования;

2) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, а также участвовать в управлении хозяйствующим субъектом (за исключением жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, садоводческого, огороднического, дачного потребительских кооперативов, товарищества собственников недвижимости и профсоюза, зарегистрированного в установленном порядке), если иное не предусмотрено федеральными законами или если в порядке, установленном муниципальным правовым актом в соответствии с федеральными законами и законами субъекта РФ, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией;

3) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в органе местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования, в которых он замещает должность муниципальной службы либо которые непосредственно подчинены или подконтрольны ему, если иное не предусмотрено федеральными законами;

4) получать в связи с должностным положением или исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлече-

ний, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Подарки, полученные муниципальным служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются муниципальной собственностью и передаются муниципальным служащим по акту в орган местного самоуправления, избирательную комиссию муниципального образования, в которых он замещает должность муниципальной службы, за исключением случаев, установленных ГК РФ. Муниципальный служащий, сдавший подарок, полученный им в связи с протокольным мероприятием, со служебной командировкой или с другим официальным мероприятием, может его выкупить в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами РФ;

5) выезжать в командировки за счет средств физических и юридических лиц, за исключением командировок, осуществляемых на взаимной основе по договоренности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования с органами местного самоуправления, избирательными комиссиями других муниципальных образований, а также с органами государственной власти и органами местного самоуправления иностранных государств, международными и иностранными некоммерческими организациями;

6) использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического, финансового и иного обеспечения, другое муниципальное имущество;

7) разглашать или использовать в целях, не связанных с муниципальной службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральными законами к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей;

8) допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования и их руководителей, если это не входит в его должностные обязанности;

9) принимать без письменного разрешения главы муниципального образования награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных и религиозных объединений, если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями;

10) использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума;

11) использовать свое должностное положение в интересах политических партий, религиозных и других общественных объединений, а также публично выражать отношение к указанным объединениям в качестве муниципального служащего;

12) создавать в органах местного самоуправления, иных муниципальных органах структуры политических партий, религиозных и других

общественных объединений (за исключением профессиональных союзов, а также ветеранских и иных органов общественной самодеятельности) или способствовать созданию указанных структур;

13) прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования трудового спора;

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

15) заниматься без письменного разрешения представителя нанимателя (работодателя) оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством РФ.

Муниципальный служащий, замещающий должность главы местной администрации по контракту, не вправе заниматься иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или федеральным законодательством.

Муниципальный служащий, замещающий должность главы местной администрации по контракту, не вправе входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории РФ их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или федеральным законодательством.

После увольнения с муниципальной службы гражданин не вправе разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей.

К правовым нормам, определяющим статус муниципального служащего, относятся и нормы, закрепляющие **гарантии**, предоставляемые муниципальному служащему. Перечень основных гарантий установлен Законом о муниципальной службе (ст. 23). Муниципальному служащему гарантируются:

1) условия работы, обеспечивающие исполнение им должностных обязанностей в соответствии с должностной инструкцией;

2) право на своевременное и в полном объеме получение денежного содержания;

3) отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности рабочего (служебного) времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодного оплачиваемого отпуска;

4) медицинское обслуживание муниципального служащего и членов его семьи, в том числе после выхода муниципального служащего на пенсию;

5) пенсионное обеспечение за выслугу лет и в связи с инвалидностью, а также пенсионное обеспечение членов семьи муниципального служащего в случае его смерти, наступившей в связи с исполнением им должностных обязанностей. (В Постановлении Конституционного Суда РФ от 8 декабря 2015 г. № 32-П¹ рассматривается, в частности, вопрос о гарантиях выплаты пенсии за выслугу лет);

6) обязательное государственное страхование на случай причинения вреда здоровью и имуществу муниципального служащего в связи с исполнением им должностных обязанностей;

7) обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или утраты трудоспособности в период прохождения муниципальным служащим муниципальной службы или после ее прекращения, но наступивших в связи с исполнением им должностных обязанностей;

8) защита муниципального служащего и членов его семьи от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей в случаях, порядке и на условиях, установленных федеральными законами.

В области пенсионного обеспечения на муниципального служащего в полном объеме распространяются права государственного гражданского служащего, установленные федеральными законами и законами субъекта РФ. Определение размера государственной пенсии муниципального служащего осуществляется в соответствии с установленным законом субъекта РФ соотношением должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы субъекта РФ.

В случае смерти муниципального служащего, связанной с исполнением им должностных обязанностей, в том числе наступившей после увольнения его с муниципальной службы, члены семьи умершего имеют право на получение пенсии по случаю потери кормильца в порядке, определяемом федеральными законами.

При расторжении трудового договора с муниципальным служащим в связи с ликвидацией органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования либо сокращением штата работников органа местного самоуправления, аппарата избирательной комиссии муниципального образования муниципальному служащему предоставляются гарантии, установленные трудовым законодательством для работников в случае их увольнения в связи с ликвидацией организации либо сокращением штата работников организации.

¹ Постановлении Конституционного Суда РФ от 8 декабря 2015 г. № 32-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 5 части 1 статьи 23 Федерального закона “О муниципальной службе в Российской Федерации” в связи с жалобой гражданки С. И. Федоровой».

Законами субъекта РФ и уставом муниципального образования могут быть предусмотрены дополнительные гарантии для муниципальных служащих.

За успешное и добросовестное исполнение муниципальным служащим должностных полномочий, продолжительную и безупречную службу, выполнение заданий особой важности и сложности муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта РФ устанавливаются *виды поощрения* муниципального служащего и порядок его применения.

Решение о поощрении муниципального служащего принимается руководителем органа местного самоуправления.

За неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей (дисциплинарный проступок) к муниципальному служащему могут быть применены следующие *дисциплинарные взыскания*:

- а) замечание;
- б) выговор;
- в) увольнение.

Порядок применения и снятия дисциплинарных взысканий регулируется трудовым законодательством.

10.3. Порядок поступления на муниципальную службу, ее прохождения и прекращения

Порядок поступления на муниципальную службу и ее прохождения определяется федеральным законодательством о муниципальной службе, о труде, законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований и иными муниципальными правовыми актами.

Правом поступления на муниципальную службу обладают граждане, достигшие возраста 18 лет, владеющие государственным языком Российской Федерации и отвечающие квалификационным требованиям, установленным Законом о муниципальной службе для замещения должностей муниципальной службы, при отсутствии установленных законом ограничений, связанных с муниципальной службой.

Для замещения должностей муниципальной службы квалификационные требования предъявляются к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы или стажу работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

Квалификационные требования к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы или стажу работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, устанавливаются муниципальными правовыми актами на основе типовых квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы, которые определяются законом субъекта РФ в соответствии с классификацией должностей муниципальной службы.

В случае если лицо назначается на должность главы местной администрации по контракту, уставом поселения, а в отношении должности главы местной администрации муниципального района, городского округа (городского округа с внутригородским делением) — уставом муниципального района, городского округа (городского округа с внутригородским делением) и законом субъекта РФ могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации.

При поступлении на муниципальную службу, а также при ее прохождении не допускается установление каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений или преимуществ в зависимости от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего.

При поступлении на муниципальную службу гражданин представляет:

1) заявление с просьбой о поступлении на муниципальную службу и замещении должности муниципальной службы;

2) собственноручно заполненную и подписанную анкету по форме, установленной Правительством РФ;

3) паспорт;

4) трудовую книжку, за исключением случаев, когда трудовой договор (контракт) заключается впервые;

5) документ об образовании;

6) страховое свидетельство обязательного пенсионного страхования, за исключением случаев, когда трудовой договор (контракт) заключается впервые;

7) свидетельство о постановке физического лица на учет в налоговом органе по месту жительства на территории РФ;

8) документы воинского учета — для граждан, пребывающих в запасе, и лиц, подлежащих призыву на военную службу;

9) заключение медицинской организации об отсутствии заболевания, препятствующего поступлению на муниципальную службу;

10) сведения о доходах за год, предшествующий году поступления на муниципальную службу, об имуществе и обязательствах имущественного характера;

11) сведения о размещении информации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет (ст. 15.1 Закона о муниципальной службе);

12) иные документы, предусмотренные федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ.

Сведения, представленные гражданином при поступлении на муниципальную службу, могут подвергаться проверке в установленном федеральными законами порядке. В отдельных муниципальных образованиях федеральными законами могут предусматриваться дополнительные требования к проверке сведений, представляемых гражданином при поступлении на муниципальную службу. В случае установления в процессе проверки обстоятельств, препятствующих поступлению гражданина на муниципаль-

ную службу, он информируется в письменной форме о причинах отказа в поступлении на муниципальную службу.

Поступление гражданина на муниципальную службу осуществляется в результате назначения на должность муниципальной службы на условиях трудового договора в соответствии с трудовым законодательством и с учетом особенностей, предусмотренных Законом о муниципальной службе. Поступление гражданина на муниципальную службу оформляется актом представителя нанимателя (работодателя) о назначении на должность муниципальной службы.

Гражданин, поступающий на должность главы местной администрации по результатам конкурса на замещение указанной должности заключает контракт. Порядок замещения должности главы местной администрации по контракту и порядок заключения и расторжения контракта с лицом, назначаемым на указанную должность по контракту, определяются Законом об общих принципах организации местного самоуправления.

При замещении должности муниципальной службы заключению трудового договора может предшествовать конкурс, в ходе которого осуществляется оценка профессионального уровня претендентов, их соответствия установленным квалификационным требованиям на замещение должности муниципальной службы.

Порядок проведения конкурса на замещение должности муниципальной службы устанавливается муниципальным правовым актом, принимаемым представительным органом муниципального образования. Порядок проведения конкурса должен предусматривать опубликование его условий, сведений о дате, времени и месте его проведения, а также проекта трудового договора не позднее чем за 20 дней до дня проведения конкурса. Общее число членов конкурсной комиссии в муниципальном образовании и порядок ее формирования устанавливаются представительным органом муниципального образования.

Право на участие в конкурсе имеют граждане Российской Федерации не моложе 18 лет, владеющие государственным языком Российской Федерации, отвечающие требованиям, предъявляемым законодательством о муниципальной службе.

Представитель нанимателя (работодатель) заключает трудовой договор и назначает на должность муниципальной службы одного из кандидатов, отобранных конкурсной комиссией по результатам конкурса на замещение должности муниципальной службы.

В соответствии с Законом об общих принципах организации местного самоуправления может проводиться конкурс на замещение должности главы местной администрации. Закон устанавливает порядок замещения должности главы местной администрации по контракту, порядок заключения и расторжения контракта с назначенным на эту должность лицом. При назначении на должность главы местной администрации по контракту

уставом муниципального образования, законом субъекта РФ могут быть предусмотрены дополнительные требования к кандидату на эту должность.

Условия контракта для главы местной администрации поселения, внутригородского района утверждаются представительным органом поселения, внутригородского района, а для главы местной администрации муниципального района (городского округа, городского округа с внутригородским делением), внутригородского муниципального образования города федерального значения — представительным органом соответствующего муниципального образования в части, касающейся осуществления полномочий по решению вопросов местного значения, и законом субъекта РФ в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

Порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации устанавливается представительным органом муниципального образования. Половина членов конкурсной комиссии поселения, внутригородского района назначается представительным органом поселения, внутригородского района, а другая половина — главой местной администрации соответствующего муниципального района, городского округа с внутригородским делением. При формировании конкурсной комиссии в муниципальном районе, городском округе, городском округе с внутригородским делением, во внутригородском муниципальном образовании города федерального значения половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом соответствующего муниципального образования, а другая половина — высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

Лицо назначается на должность главы местной администрации представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Контракт с главой местной администрации заключает глава муниципального образования.

В некоторых субъектах РФ¹ при заключении с гражданином, поступающим на муниципальную службу, трудового договора в нем по соглашению сторон может быть предусмотрено условие об испытании работника в целях проверки его соответствия замещаемой должности муниципальной службы. Срок испытания обычно не превышает трех месяцев. Отсутствие в трудовом договоре условия об испытании означает, что муниципальный служащий принят на муниципальную службу без испытания. В период испытательного срока на муниципального служащего распространяются положения трудового законодательства с учетом особенностей, предусмотренных федеральным законом и законом субъекта РФ.

В целях определения уровня профессиональной подготовки и соответствия замещаемой должности один раз в три года проводится *аттестация* муниципального служащего. Положение о проведении аттестации муници-

¹ См., например: Закон города Москвы от 22 октября 2008 г. № 50 «О муниципальной службе в городе Москве».

пальных служащих утверждается муниципальным правовым актом в соответствии с типовым положением о проведении аттестации муниципальных служащих, утверждаемым законом субъекта РФ¹.

Аттестации не подлежат следующие муниципальные служащие:

- 1) замещающие должности муниципальной службы менее одного года;
- 2) достигшие возраста 60 лет;
- 3) беременные женщины;
- 4) находящиеся в отпуске по беременности и родам или в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет. Аттестация указанных муниципальных служащих возможна не ранее чем через один год после выхода из отпуска;
- 5) замещающие должности муниципальной службы на основании срочного трудового договора (контракта).

Аттестационная комиссия по результатам аттестации муниципального служащего выносит решение о том, соответствует он замещаемой должности муниципальной службы или не соответствует, а также может давать рекомендации о поощрении отдельных муниципальных служащих за достигнутые ими успехи в работе, в том числе о повышении их в должности, об улучшении деятельности аттестуемых муниципальных служащих, о направлении отдельных муниципальных служащих для получения дополнительного профессионального образования.

Результаты аттестации сообщаются аттестованным муниципальным служащим непосредственно после подведения итогов голосования. Материалы аттестации передаются представителю нанимателя (работодателю), который принимает решение о поощрении отдельных муниципальных служащих за достигнутые ими успехи в работе или в срок не более одного месяца со дня аттестации о понижении муниципального служащего в должности с его согласия.

В случае несогласия муниципального служащего с понижением в должности или невозможности перевода с его согласия на другую должность муниципальной службы представитель нанимателя (работодатель) может в срок не более одного месяца со дня аттестации уволить его с муниципальной службы в связи с несоответствием замещаемой должности вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации. По истечении указанного срока увольнение муниципального служащего или понижение его в должности по результатам данной аттестации не допускается.

Муниципальный служащий вправе обжаловать результаты аттестации в судебном порядке.

Муниципальная служба *прекращается* при увольнении муниципального служащего. Помимо оснований для расторжения трудового договора, предусмотренных Трудовым кодексом РФ, трудовой договор с муниципальным служащим может быть также расторгнут по инициативе представителя нанимателя (работодателя) в случае:

¹ Там же.

1) достижения лицом предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы;

2) прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства — участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право находиться на муниципальной службе;

3) несоблюдения ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой и установленных Законом о муниципальной службе;

4) применения административного наказания в виде дисквалификации.

Допускается продление срока нахождения на муниципальной службе муниципальных служащих, достигших предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы. Однократное продление срока нахождения на муниципальной службе муниципального служащего допускается не более чем на один год.

10.4. Кадровая работа в муниципальном образовании

Организация кадровой работы в муниципальном образовании включает:

1) формирование кадрового состава для замещения должностей муниципальной службы;

2) подготовку предложений для представителя нанимателя (работодателя) о реализации положений законодательства о муниципальной службе;

3) организацию подготовки проектов муниципальных правовых актов, связанных с поступлением на муниципальную службу, ее прохождением, заключением трудового договора (контракта), назначением на должность муниципальной службы, освобождением от замещаемой должности муниципальной службы, увольнением муниципального служащего с муниципальной службы, выходом его на пенсию и оформлением соответствующих документов;

4) ведение трудовых книжек муниципальных служащих;

5) ведение личных дел муниципальных служащих;

6) ведение реестра муниципальных служащих в муниципальном образовании;

7) оформление и выдачу служебных удостоверений муниципальных служащих;

8) проведение конкурса на замещение вакантных должностей муниципальной службы и включение муниципальных служащих в кадровый резерв;

9) проведение аттестации муниципальных служащих;

10) организацию работы с кадровым резервом и его эффективное использование;

11) организацию проверки достоверности представляемых гражданином персональных данных и иных сведений при поступлении на муниципальную службу, а также оформление допуска установленной формы к сведениям, составляющим государственную тайну;

12) организацию проверки сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера муниципальных служащих, а также соблюдения связанных с муниципальной службой ограничений, которые установлены федеральными законами;

13) консультирование муниципальных служащих по правовым и иным вопросам муниципальной службы;

14) решение иных вопросов кадровой работы.

В целях формирования высококвалифицированного кадрового состава муниципальной службы органы местного самоуправления могут в соответствии с законодательством осуществлять организацию подготовки граждан для муниципальной службы на договорной основе. Договор о целевом обучении с обязательством последующего прохождения муниципальной службы заключается между органом местного самоуправления и гражданином и предусматривает обязательство гражданина по прохождению муниципальной службы в указанном органе местного самоуправления в течение установленного срока после окончания обучения.

Заключению договора о целевом обучении предшествует конкурс, проводимый в порядке, установленном законом субъекта РФ. Информация о проведении конкурса на заключение договора о целевом обучении подлежит официальному опубликованию. Право участвовать в конкурсе на заключение договора о целевом обучении имеют граждане, владеющие государственным языком РФ и впервые получающие среднее профессиональное или высшее образование по очной форме обучения за счет средств бюджетов бюджетной системы РФ. Гражданин, участвующий в указанном конкурсе, должен на момент поступления на муниципальную службу, а также в течение всего срока предоставления ему мер социальной поддержки в соответствии с договором о целевом обучении соответствовать требованиям, установленным для замещения должностей муниципальной службы. Договор о целевом обучении может быть заключен с гражданином один раз.

Срок обязательного прохождения муниципальной службы после окончания целевого обучения устанавливается договором о целевом обучении, но не может быть более пяти лет.

Финансовое обеспечение расходов, предусмотренных договором о целевом обучении, осуществляется за счет средств местного бюджета.

На муниципального служащего заводится личное дело, к которому приобщаются документы, связанные с его поступлением на муниципальную службу, ее прохождением и увольнением с муниципальной службы. Личное дело муниципального служащего хранится в течение 10 лет. При увольнении муниципального служащего с муниципальной службы его личное дело хранится в архиве органа местного самоуправления, избирательной

комиссии муниципального образования по последнему месту муниципальной службы.

В муниципальном образовании ведется реестр муниципальных служащих. Порядок ведения реестра муниципальных служащих утверждается муниципальным правовым актом.

Приоритетными направлениями формирования кадрового состава муниципальной службы являются:

1) назначение на должности муниципальной службы высококвалифицированных специалистов с учетом их профессиональных качеств и компетентности;

2) содействие продвижению по службе муниципальных служащих;

3) подготовка кадров для муниципальной службы и дополнительное профессиональное образование муниципальных служащих;

4) создание кадрового резерва и его эффективное использование;

5) оценка результатов работы муниципальных служащих посредством проведения аттестации;

6) применение современных технологий подбора кадров при поступлении граждан на муниципальную службу и работы с кадрами при ее прохождении.

Совершенствование муниципальной службы обеспечивается муниципальными программами развития муниципальной службы и программами развития муниципальной службы субъектов РФ, финансируемыми соответственно за счет средств местных бюджетов и бюджетов субъектов Федерации.

В целях повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления в муниципальных образованиях в соответствии с муниципальными правовыми актами может создаваться кадровый резерв для замещения вакантных должностей муниципальной службы.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Какова история формирования и становления законодательства о муниципальной службе?

2. Раскройте взаимосвязь муниципальной и государственной гражданской службы.

3. Каковы цели и задачи, решаемые муниципальной службой?

4. Назовите характерные черты муниципальной службы.

5. Какие требования предъявляются к муниципальной службе в Российской Федерации?

6. Перечислите муниципальные должности и должности муниципальной службы (муниципальные должности муниципальной службы)?

7. Каковы права и обязанности муниципального служащего?

8. Назовите основные квалификационные требования, предъявляемые к гражданам, претендующим на должность муниципальной службы.

9. Раскройте порядок прохождения конкурса на замещение вакантной должности муниципальной службы и аттестации муниципального служащего.

10. Перечислите основания увольнения муниципального служащего.

Часть IV
КОМПЕТЕНЦИЯ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ
В МУНИЦИПАЛЬНОМ ПРАВЕ



Глава 11

КОМПЕТЕНЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

11.1. Понятие, структура, классификация и уровни компетенции местного самоуправления

Компетенция справедливо рассматривается в качестве одного из главных, стержневых элементов механизма управляющего воздействия органов местного самоуправления на общественные отношения в муниципальном образовании, важнейшего начала реализации их публично-властной природы.

Компетенция (лат. *competentia*, от *competo* — добиваюсь, соответствую, подхожу; ведение, способность, принадлежность по праву) — совокупность полномочий, прав и обязанностей государственного органа, должностного лица, органа местного самоуправления, органов управления организаций, а также лиц, выполняющих управленческие функции¹. Данное определение выражает лишь одно из многих значений компетенции. Компетенция позволяет определить роль и место конкретного субъекта в управленческом процессе путем законодательного закрепления за ним определенного объема публичных дел. Это предоставленная субъекту возможность действовать в какой-либо сфере общественных отношений, влияя на положение дел в этой сфере правовыми способами².

Понятие компетенции означает: а) круг вопросов, в которых данный орган обладает познаниями («ведает что-то»), часто обозначаемых как «предметы ведения», и б) круг полномочий (прав и обязанностей «ведать чем-то»)³.

Предметы ведения и полномочия (права и обязанности) признаются основными и обязательными элементами структуры компетенции. Компетенция — это совокупность прав и обязанностей органа применительно к областям, сферам, объектам управления и руководства («предметам ведения»), а вовсе не права и обязанности плюс упомянутые предметы ведения⁴.

По мере реформирования местного самоуправления в нашей стране правовое содержание понятия компетенции неуклонно развивалось, совер-

¹ См., например: Юридическая энциклопедия / отв. ред. Б. Н. Топорнин. М. : Юристь, 2001. С. 436.

² См.: Васильев В. И. Муниципальное право России : учебник. М. : Юстициформ, 2008. С. 436.

³ См.: Кутафин О. Е., Шеремет К. Ф. Компетенция местных советов. М., 1982. С. 27—30.

⁴ См.: Азовкин И. А. Местные советы в системе органов власти. М. : Юрид. лит., 1971. С. 177—178.

шенствовало, приобретая новые качественные характеристики и свойства. Кроме предметов ведения, прав и обязанностей, в структуру компетенции иногда включают функции и задачи, формы и методы работы, цели, принципы и гарантии деятельности органов.

Компетенция — сложное правовое явление, имеющее на различных этапах законодательного регулирования неоднородное содержание. Ранее понятия компетенции и полномочий, применительно к компетенции и полномочиям органов государственной власти, закреплялись в Федеральном законе от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации». Под компетенцией в нем понималась совокупность полномочий органа государственной власти по предметам ведения, установленным Конституцией РФ и принятыми в соответствии с ней конституциями (уставами) субъектов Федерации. Полномочиями органа государственной власти признавались его права и обязанности в отношении принятия правовых актов, а также осуществления иных государственно-властных действий. Закон устанавливал, что предмет ведения Российской Федерации — это сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией РФ исключительно к компетенции Российской Федерации; предмет совместного ведения Российской Федерации и субъекта РФ (далее — предмет совместного ведения) — сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией РФ и к компетенции Российской Федерации, и к компетенции субъектов Федерации; предмет ведения субъекта РФ — сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией РФ к компетенции субъектов РФ. Таким образом, предметы ведения были закреплены за Российской Федерацией и ее субъектами, а полномочия по их решению — за органами государственной власти.

Общая конструкция этих понятий вполне применима и к сфере местного самоуправления, тем более что Закон об общих принципах организации местного самоуправления при закреплении компетенции воспользовался тем подходом, который был использован в Федеральном законе от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ: вопросы местного значения отнесены к ведению муниципальных образований, а полномочия по их решению закреплены за органами местного самоуправления.

Применительно к органам местного самоуправления можно выделить некоторые общие характеристики их компетенции:

— компетенция есть «право и обязанность решения тех или иных вопросов или участия в их решении, а не вопросы сами по себе. Поэтому следует говорить не о вопросах, “входящих в компетенцию”, а о вопросах, относящихся к ней»¹;

— элементом компетенции является право органа местного самоуправления на издание акта по соответствующему вопросу, право отмены, приостановления или изменения акта;

¹ Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки. М. : Юрид. лит., 1988. С. 243.

— территория действия органа — это пространственный аспект его компетенции;

— компетенцию не следует отождествлять с правовым статусом органа, она — часть статуса, притом наиболее важная;

— компетенция органа есть его правоспособность. Вместе с тем определенные полномочия могут быть получены им только при наступлении определенных условий (например, при введении особого режима управления территорией при стихийных бедствиях и др.);

— в компетенцию могут входить вопросы, требующие последующего утверждения (подготовка местной администрацией проекта местного бюджета для утверждения представительным органом) или регистрации (устав муниципального образования);

— в действующем законодательстве сохраняет силу понятие исключительной компетенции, но применяется эта формулировка только к представительным органам (ст. 35 Закона об общих принципах организации местного самоуправления).

Компетенцию можно **классифицировать** по ряду наиболее важных оснований или критериев.

По видам компетенция может быть:

— основная или собственная (для решения вопросов местного значения);

— исключительная (законодательно выделяемая, наиболее важная часть компетенции представительных органов местного самоуправления);

— дополнительная (возможно несколько подвидов дополнительной компетенции: а) осуществление органами местного самоуправления переданных в установленном порядке отдельных государственных полномочий; б) в случаях, предусмотренных федеральными законами, участие в осуществлении иных государственных полномочий; в) решение иных вопросов, не отнесенных к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенных из их компетенции федеральными законами и законами субъектов РФ, за счет доходов местных бюджетов; г) осуществление полномочий, переданных по соглашению с органами местного самоуправления других муниципальных образований).

По уровням правового регулирования компетенция может закрепляться:

— международно-правовыми актами;

— федеральными законами и издаваемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами РФ;

— законодательством субъектов РФ;

— муниципальными правовыми актами.

По видам правового регулирования компетенция органов местного самоуправления может закрепляться:

— законодательством о местном самоуправлении;

— отраслевым законодательством;

— иными нормативными правовыми актами органов государственной власти;

— муниципальными правовыми актами.

По способам правового регулирования можно выделить:

— структурно целостно закрепляемую компетенцию (когда каждому вопросу, входящему в состав предметов ведения, предпосланы и конкретные полномочия. Примером могут быть положения гл. 6—9 Закона РФ от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации»);

— структурно разделенную компетенцию (как в Законе об общих принципах организации местного самоуправления, когда вопросы местного значения отнесены к ведению соответствующего муниципального образования, а полномочия по их решению закреплены за органами местного самоуправления).

По срокам действия компетенция может быть:

— постоянной (для решения вопросов местного значения);

— временной (реализация отдельных государственных полномочий);

— разовой (принимаемой на себя в установленных законом случаях, при наличии необходимых для этого доходов местных бюджетов).

По возможности осуществления компетенционных установлений можно выделить:

— повседневно реализуемую компетенцию (решение вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, обеспеченных средствами местного бюджета и муниципальным имуществом);

— компетенцию под возможный негативный случай (организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера);

— отложенную компетенцию (например, до недавнего времени Законом об общих принципах организации местного самоуправления закреплялось осуществление муниципального контроля на территории свободной экономической зоны. Этот вопрос был отнесен к ведению всех почти 23 тыс. муниципальных образований, хотя свободных экономических зон в стране менее трех десятков. Таким образом, полномочия по осуществлению этого вида муниципального контроля могли быть реализованы лишь в случае появления на территории муниципального образования свободной экономической зоны);

— условную компетенцию (к этому виду компетенции можно отнести установления, которые, несмотря на законодательное закрепление, на практике трудно осуществимы, поскольку требуют для своей реализации таких материальных и финансовых ресурсов, жилищно-коммунальной, транспортной и иной инфраструктуры, специально подготовленных кадров, которых нет у многих, если не у большинства, муниципальных образований низового уровня, а также муниципальных районов с малочисленным населением и слабо развитой инфраструктурой (это, например: организация транспортного обслуживания населения в границах муниципального района и городского поселения; обеспечение проживающих в городском поселении и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда; участие в профилактике терроризма и экстре-

мизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах городских поселений; создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований в городских поселениях и др.). Отметим, что все эти вопросы почти до середины 2014 г. относились также и к вопросам местного значения сельских поселений, хотя вполне очевидна была невозможность их решения на этом уровне.

Содержание и объем компетенции зависят от многих факторов, среди которых не последнюю роль играют ресурсная база муниципального образования, профессионализм кадров и организационно-правовые возможности реализации компетенции.

Таким образом, под **компетенцией местного самоуправления** понимаются закрепленные Конституцией РФ, федеральным законодательством, законодательством субъектов РФ, муниципальными нормативными правовыми актами бессрочно либо на определенный срок и обеспеченные достаточными экономическими и финансовыми ресурсами (но не ниже определенного в установленном порядке минимального уровня такой обеспеченности) предметы ведения муниципальных образований, включающие вопросы местного значения, отдельные государственные полномочия, переданные в установленном законом порядке органам местного самоуправления, иные государственные полномочия, если участие в их осуществлении органов местного самоуправления предусмотрено федеральными законами, иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов РФ, решаемые за счет доходов местных бюджетов, а также полномочия по их реализации, которые осуществляются населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

11.2. Уровни компетенции

В юридической научной и учебной литературе вопрос об уровнях компетенции, реализуемой в местном самоуправлении, пока не получил должного освещения. Между тем анализ различных правовых регуляторов (законов и подзаконных актов), действующих в области местного самоуправления, дает достаточные основания для вывода о правовом закреплении следующих уровней компетенции.

1. *Компетенция всего местного самоуправления.* Выделение понятия компетенции всего местного самоуправления основано на положениях ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления, в которой закрепляется сфера компетенции местного самоуправления. Конституция РФ установила ряд важных положений, касающихся различных проявлений компетенции, применимых ко всему местному самоуправлению: «местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно» (ст. 12); «местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение,

пользование и распоряжение муниципальной собственностью» (ст. 130); «местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется... запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами» (ст. 133). Можно сделать вывод и о том, что основной объем компетенции местного самоуправления составляют все вопросы местного значения и соответствующие полномочия по их решению.

2. *Компетенция всех муниципальных образований.* В предшествующие годы понятие общей компетенции всех муниципальных образований закрепились законодательно. В частности, Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в ст. 6 закреплял предметы ведения, т.е. вопросы местного значения, относящиеся ко всем муниципальным образованиям, а также отдельные государственные полномочия, которыми могли наделяться органы местного самоуправления всех муниципальных образований. Кроме того, муниципальные образования вправе были принимать к своему рассмотрению иные вопросы, отнесенные к вопросам местного значения законами субъектов РФ, а также вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти.

3. *Компетенция определенного типа (уровня) муниципальных образований.* Закон об общих принципах организации местного самоуправления позволяет выделить компетенцию муниципальных образований определенного типа. Этот вид компетенции закрепляется особым образом: в ст. 14, 15, 16, 16.2 данного закона определены перечни вопросов местного значения соответственно городских, сельских поселений, муниципальных районов, городских округов, внутригородских районов, а вот полномочия по решению этих вопросов установлены общие для органов местного самоуправления всех этих муниципальных образований (ст. 17).

4. *Компетенция отдельного муниципального образования.* Эта компетенция закрепляется в уставе муниципального образования в виде конкретного перечня вопросов местного значения и полномочий населения и (или) органов местного самоуправления по их решению, соответствующих типу (уровню) данного муниципального образования.

5. *Компетенция населения муниципального образования.* Данная компетенция находит свое правовое отражение в установлениях ст. 130 Конституции РФ, положениях федерального и регионального законодательства о местном самоуправлении, а также в муниципальных правовых актах. Особенностью компетенции населения является то, что осуществляется она как посредством форм прямой демократии, так и через выборные и другие органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 130 Конституции РФ).

Компетенцию населения муниципального образования составляют предусмотренные уставом муниципального образования:

- вопросы местного значения, непосредственно решаемые населением с использованием форм прямого волеизъявления;
- вопросы местного значения, в решении которых участвует местное население;

— вопросы местного значения, отнесенные уставом муниципального образования к компетенции представительного органа, но решаемые непосредственно населением на сходах в предусмотренных законом случаях;

— вопросы местного значения, решаемые населением опосредованно, через выборные и другие органы, а также через выборных должностных лиц местного самоуправления.

Компетенцию населения муниципального образования можно рассматривать в широком и в узком смысле.

В широком смысле общее содержание компетенции населения раскрыто в ч. 1 ст. 130 Конституции РФ: местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Обобщенная характеристика компетенции населения содержится и в ст. 1 Закона об общих принципах организации местного самоуправления: местное самоуправление в Российской Федерации — форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, — законами субъектов РФ, 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.

В узком смысле компетенцию населения составляют вопросы местного значения и полномочия по их обсуждению и непосредственному решению, закрепленные законодательством и уставом муниципального образования применительно к формам прямой демократии.

6. *Компетенция органов местного самоуправления.* Понятие компетенции органов местного самоуправления также нашло свое отражение в Законе СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». В ст. 6 этого закона были закреплены основы определения компетенции органов местного самоуправления. Он устанавливал, что органы местного самоуправления наделяются законодательством собственной компетенцией, с учетом возможности ее самостоятельной реализации на данном уровне, которая не может быть изменена иначе как законом. Местным советам предоставлялось право перераспределять между собой отдельные полномочия и передавать часть своих полномочий органам территориального общественного самоуправления. Решения местных советов, их исполнительных и распорядительных органов, принятые в пределах своей компетенции, были обязательны для исполнения.

Принципы определения компетенции органов местного самоуправления закреплял и Закон РФ от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации». Статья 7 данного закона устанавливала, что советы и соответствующие органы управления наделялись законом собственной компетенцией. Органы местного самоуправления не вправе были самостоятельно принимать к своему рассмотрению вопросы, отнесенные к компетенции органов государственной власти и управления или

компетенции других органов местного самоуправления. Органы государственной власти и управления также не вправе были самостоятельно принимать к своему рассмотрению вопросы, отнесенные к компетенции органов местного самоуправления, за исключением случаев, предусмотренных законом в интересах обеспечения государственной и общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья населения, защиты прав и свобод граждан.

7. Компетенция органов местного самоуправления определенного типа (уровня) муниципальных образований. Впервые понятие компетенции органов местного самоуправления определенного типа (уровня) муниципальных образований получило свое развитие в Законе РФ «О местном самоуправлении в Российской Федерации», который оказал огромное влияние на формирование, прежде всего компетенционной части, положений (уставов) о местном самоуправлении, впервые разрабатываемых на территориях районных, городских, поселковых и сельских советов. Закон подробно перечислял полномочия поселкового, сельского совета и отдельно полномочия поселковой, сельской администрации; полномочия районного совета и соответственно районной администрации; городского совета и городской администрации; полномочия районного в городе совета и районной в городе администрации. При этом если полномочиям представительных органов соответствующего уровня территории местного самоуправления посвящалось по одной статье закона, то полномочия местных администраций раскрывались более детально и в нескольких статьях. В частности, полномочия районной администрации закреплялись в ст. 56—65 данного закона, с выделением таких направлений, отраслей и сфер ее деятельности, как:

- планирование, бюджет, финансы и учет;
- управление муниципальной собственностью, взаимоотношения с предприятиями, учреждениями и организациями на территории района;
- ценообразование;
- материально-техническое обеспечение социально-экономического развития района;
- сельское хозяйство, использование земли, охрана природы;
- строительство, транспорт и связь;
- жилищное хозяйство, коммунально-бытовое и торговое обслуживание населения;
- социально-культурное обслуживание населения;
- социальная защита населения;
- обеспечение законности, правопорядка, охраны прав и свобод граждан.

В последующем законы о местном самоуправлении, принимаемые на федеральном уровне, столь подробно не регламентировали компетенцию органов местного самоуправления. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вообще полномочия органов местного самоуправления не закреплял (кроме небольшого перечня вопросов исключительного ведения представительных органов) и ограничился при-

менением упрощенного варианта — сделал отсылку к соответствующим компетенционным статьям Закона РФ «О местном самоуправлении в Российской Федерации».

Не предусматривает подробного регулирования компетенции органов местного самоуправления различных уровней муниципальных образований и действующий Закон об общих принципах организации местного самоуправления. Так, в ч. 1 ст. 37 закреплено лишь общее положение о том, что местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ. Установлено также, что полномочия представительных органов муниципальных образований определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований (ч. 11 ст. 35). Таким образом, правовое закрепление компетенции представительных органов, местной администрации, выборных должностных лиц, иных органов местного самоуправления закон возлагает на уставы соответствующих муниципальных образований.

8. *Компетенция органов отдельного муниципального образования.* Это обобщенное понятие. О компетенции органов отдельного муниципального образования можно судить по положениям устава соответствующего муниципального образования, закрепляющего полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения и осуществлению в установленных законом случаях отдельных государственных полномочий.

9. *Компетенция отдельного органа местного самоуправления.* В качестве примера законодательного закрепления компетенции отдельного органа местного самоуправления можно привести положения ч. 10 ст. 35 Закон об общих принципах организации местного самоуправления, в которой установлен перечень полномочий, составляющих *исключительную компетенцию* представительного органа муниципального образования. Компетенция отдельного органа местного самоуправления наиболее полно отражается в уставе муниципального образования и призвана обеспечить решение отнесенных к ведению данного муниципального образования вопросов местного значения самостоятельно или совместно с другими органами местного самоуправления посредством разграничения полномочий между ними (как в случае разработки местной администрацией проекта местного бюджета и последующего утверждения бюджета представительным органом местного самоуправления, исполнения бюджета местной администрацией и утверждения представительным органом отчета местной администрации об исполнении бюджета).

Действующее законодательство о местном самоуправлении использует понятие «исключительная компетенция» лишь применительно к компетенции представительного органа муниципального образования. Какова же природа этой «исключительности»? В советский период законодатель-

ство о местных советах¹ устанавливало, исходя из принципа полновластия советов, что соответствующий местный совет как орган государственной власти решает все вопросы местного значения, руководит на своей территории государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством и в пределах своих полномочий обеспечивает комплексное экономическое и социальное развитие на своей территории. Для решения этих и других многообразных задач за местным советом закреплялся широкий перечень прав и обязанностей в различных отраслях и сферах деятельности на подведомственной территории. Решение этих же вопросов обеспечивал и исполнительный комитет совета, так как периодический, сессионный характер деятельности местного совета позволял ему сосредоточиться лишь на решении наиболее важных, узловых проблем развития территории. Поэтому законодательно закреплялся перечень вопросов, которые могли быть решены *исключительно на сессиях* соответствующих местных советов и, следовательно, исполком не вправе был принять эти вопросы к своему рассмотрению. Таким образом обеспечивалось верховенство местного совета в осуществлении своих наиболее важных полномочий в пределах, по сути, общей компетенции представительных и исполнительных органов.

Данное понятие использовал и Закон РФ «О местном самоуправлении в Российской Федерации», устанавливая в ст. 17 перечень вопросов, решаемых исключительно на сессиях совета. Однако этот термин был использован уже в ином значении, поскольку полномочия местного совета и местной администрации (исполнительно-распорядительного органа) уже были разграничены данным законом. Поэтому под вопросами, решаемыми исключительно на сессиях совета, стали понимать наиболее значимые вопросы, входящие в компетенцию представительного органа.

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в ст. 15 закрепил положение о перечне вопросов местного значения, находящихся в *исключительном ведении* представительного органа. Данная формулировка не отвечала заявленному содержанию, поскольку перечислялись не предметы ведения, т.е. не вопросы местного значения, имеющие «исключительный» характер, а конкретные полномочия представительного органа: принятие общеобязательных правил по предметам ведения муниципального образования; утверждение местного бюджета; принятие планов и программ развития муниципального образования; установление местных налогов и сборов; установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью и др. Фактически исключительными признавались полномочия представительного органа по решению наиболее важных вопросов местного значения, находящихся не в ведении представительного органа, а в соответствии со ст. 6 данного закона в ведении муниципального образования.

¹ См.: Статья 37 Закона РСФСР от 29 июля 1971 г. «О районном Совете народных депутатов РСФСР»; ст. 45 Закона РСФСР от 29 июля 1971 г. «О городском, районном в городе Совете народных депутатов РСФСР»; ст. 33 Закона РСФСР от 19 июля 1968 г. «О поселковом, сельском Совете народных депутатов РСФСР».

На нынешнем этапе Закон об общих принципах организации местного самоуправления уже использует понятие *исключительной компетенции* представительного органа (ч. 10 ст. 35). В связи с тем что речь идет опять о перечне в основном уже упомянутых полномочий (утверждение местного бюджета, принятие планов и программ развития муниципального образования, установление, изменение и отмена местных налогов и сборов и др.), становится очевидным, что различия между законодательными формулировками чисто терминологические. В предыдущем законе это были вопросы исключительного ведения, сейчас — исключительной компетенции. Важно подчеркнуть, что законодатель считает вполне оправданным выделение применительно к органам местного самоуправления компетенции обычной и компетенции исключительной.

О возможности наличия компетенции отдельного органа местного самоуправления высказываются различные мнения. Обобщенно позиция специалистов в области муниципального права, признающих компетенцию органа местного самоуправления, выражена В. И. Фадеевым. По его мнению, компетенция органа местного самоуправления представляет собой установленную нормами муниципального права совокупность полномочий, необходимых для самостоятельного решения органом местного самоуправления вопросов, отнесенных к его ведению и обусловленных задачами и функциями местного самоуправления¹. Правовое регулирование компетенции органа местного самоуправления предполагает прежде всего обозначение круга его деятельности, той сферы местной жизни, в которой реализует свои полномочия данный орган местного самоуправления. Поэтому предметы ведения как структурный элемент компетенции являются способом юридического обозначения тех вопросов, которые очерчивают сферу деятельности органа местного самоуправления и которые определяются в качестве предмета его властной деятельности. Предметы ведения органа местного самоуправления закрепляются в соответствии с законодательством в уставе муниципального образования, иных муниципальных нормативных правовых актах в рамках общих предметов ведения муниципального образования.

Свои суждения о возможности выделения компетенции отдельного органа местного самоуправления высказывают и специалисты в области административного права. В частности, Л. П. Волкова полагает, что невозможно включать предметы ведения в состав компетенции органа управления. По ее мнению, элементный набор компетенции должен указывать на те характерные черты органа, которые обеспечивают ему выполнение собственного предназначения в системе управления. Предмет ведения не может быть объектом управления конкретного органа. Существует целая цепь органов, ответственных за состояние дел в определенной сфере. Поэтому для каждого органа устанавливается свой набор функций, подчеркивающих специфику органа, его место в системе органов управления. Функции конкретного органа указывают, какие действия он должен осу-

¹ См.: Муниципальное право : учебник для бакалавров / отв. ред. В. И. Фадеев. М. : Проспект, 2013. С. 204–205.

ществить для выполнения задач, ради которых потребовалось его создание. Таким образом, подчеркивает Л. П. Волкова¹, не предметы ведения, а функции органа претендуют на рассмотрение их в качестве одного из элементов компетенции.

Данная позиция нуждается в уточнении. Ранее уже отмечалось, что понятие компетенции многогранно и находит свое отражение в различных проявлениях. Можно согласиться, что решение некоторых крупных вопросов местного значения может осуществляться не одним, а несколькими органами местного самоуправления. Поэтому в целях недопущения дублирования содержания деятельности и полномочий производится разграничение их функций, что отражается в уставе муниципального образования.

Однако вывод о том, что предметы ведения невозможно включать в состав компетенции органа управления не подкреплено практикой деятельности органов местного самоуправления. Местная администрация является исполнительно-распорядительным органом муниципального образования и в соответствии с уставом как постоянно действующий орган местного самоуправления (в отличие от представительного органа) призвана обеспечивать непосредственное решение большинства вопросов местного значения, отнесенных к ведению соответствующего муниципального образования. При этом местная администрация организует также осуществление отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления в установленном законом порядке. Поэтому в понятие компетенции местной администрации, несомненно, должны быть включены именно предметы ведения (вопросы местного значения) муниципального образования, отнесенные уставом к ее непосредственному ведению и никем, кроме местной администрации, не осуществляемые, и собственные полномочия местной администрации по решению этих вопросов, а в установленных законом случаях также и полномочия по реализации отдельных государственных полномочий, переданных законом органам местного самоуправления.

Что касается структурных подразделений местной администрации, то их компетенцию составляют определяемые в положениях об этих органах конкретные направления их деятельности (функции) по решению определенной части вопросов местного значения, отнесенных к ведению местной администрации, и полномочия по осуществлению этих функций. Становятся ли в этом случае функции частью компетенции органа? Да, но лишь в том качестве, что каждая функция, осуществляемая конкретным органом, является отдельным направлением в механизме реализации одного или нескольких вопросов местного значения (предметов ведения), отнесенных уставом к ведению местной администрации из общего перечня вопросов местного значения данного муниципального образования. Поэтому понятие «предметы ведения» — категория более высокого уровня, чем одна функция или несколько функций конкретного подразделения местной администрации. Содержание, объем, специфика функций предопреде-

¹ См.: Волкова Л. П. Разграничение предметов ведения и полномочий в системе исполнительной власти / под ред. Н. М. Кониной. Саратов : ИЦ «Наука», 2007. С. 76–77.

ляются соответствующим вопросом или вопросами местного значения (предметами ведения), для решения которых они и выделяются в качестве самостоятельных направлений деятельности органа в структуре местной администрации.

10. *Компетенция выборного должностного лица местного самоуправления.* Законодательное закрепление понятия компетенции выборного должностного лица местного самоуправления осуществлялось еще Федеральным законом от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В нем отмечалось, что глава муниципального образования и иные выборные должностные лица местного самоуправления наделяются собственной компетенцией по решению вопросов местного значения в соответствии с уставом муниципального образования (ч. 3 ст. 16).

Действующий Закон об общих принципах организации местного самоуправления в данном случае не использует термин «компетенция», а устанавливает, что в соответствии с уставом муниципального образования и указанным законом глава муниципального образования наделяется собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Эти полномочия в значительной мере обусловлены тем, является ли глава муниципального образования главой местной администрации или председателем представительного органа, или в установленных законом случаях одновременно и председателем представительного органа, и главой местной администрации.

11.3. Предметы ведения местного самоуправления

Предметы ведения выступают одним из основных элементов структуры компетенции местного самоуправления¹. Определение и правовое закрепление предметов ведения конкретизирует области деятельности субъектов муниципальных отношений. Предметы ведения — это сфера приложения компетенции, круг деятельности органа муниципальной власти в его юридически значимом отражении в законодательстве. Причем предметы ведения — это не отдельные вопросы и не совокупность каких-то вопросов, а определенные области деятельности. Таким образом, **предметы ведения** — обобщенное, но юридически значимое указание той области (сферы) общественных отношений, в которой надлежит действовать органу власти, выполнять свои функции, обусловленные задачами и целями местного самоуправления, решение по урегулированию которых принимает соответствующий орган местного самоуправления, наделенный для этого собственными полномочиями².

¹ См. подробнее: *Бялкина Т. М.* Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования. Воронеж, 2006; *Воробьева С. В.* Компетенция как инструмент государственно-правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2007; *Овчинников И. И.* Местное самоуправление в системе народовластия. М., 1999; *Тихомиров Ю. А.* Теория компетенции. М., 2005.

² См.: *Муниципальное право: учебник для бакалавров / отв. ред. В. И. Фадеев.* С. 204.

Предметы ведения конкретного муниципального образования являются:

— способом правового закрепления определенного перечня вопросов местного значения, ответственность за решение которых возлагается на население и (или) органы местного самоуправления;

— сферой реализации властных полномочий органов местного самоуправления;

— составной частью общих предметов ведения местного самоуправления, установленных Европейской хартией местного самоуправления, Конституцией РФ и федеральным законодательством.

Законодательство о местном самоуправлении 1990-х гг. непосредственно использовало термин «предметы ведения». Например, ст. 6 Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» называлась «Предметы ведения местного самоуправления» и содержала единый перечень предметов ведения для всех типов муниципальных образований. Тогда это понятие охватывало: 1) находящиеся в ведении муниципальных образований вопросы местного значения; 2) иные вопросы, отнесенные к вопросам местного значения законами субъектов РФ; 3) вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований; 4) отдельные государственные полномочия, которыми могли наделяться органы местного самоуправления.

Действующий Закон об общих принципах организации местного самоуправления вместо «предметов ведения» использует понятие «вопросы местного значения». В соответствии со ст. 2 данного закона **вопросы местного значения** — это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией РФ и названным федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

В современных условиях предметы ведения муниципальных образований имеют сложную структуру. Закрепленные Законом об общих принципах организации местного самоуправления вопросы местного значения поселений (ст. 14), муниципальных районов (ст. 15), городских округов (ст. 16), внутригородских районов (ст. 16.2) составляют основу предметов ведения соответствующих муниципальных образований.

Ряд вопросов местного значения, которые имеют ключевой, неотъемлемый характер, распространяются на все уровни муниципальных образований. Они являются общими для всех: составление и рассмотрение проекта местного бюджета, утверждение и исполнение местного бюджета, контроль за исполнением данного бюджета, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета; владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности; установление, изменение и отмена местных налогов и сборов; создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения; дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения и др.

Вместе с тем перечни вопросов местного значения разграничиваются в зависимости от уровня муниципальных образований. Например, в отличие от муниципальных районов и городских округов, к ведению поселений не отнесены вопросы организации предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях, организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях, а также вопросы создания условий для оказания медицинской помощи населению на территории муниципального образования и некоторые другие.

По мере накопления опыта осуществления местного самоуправления в нашей стране происходит уточнение перечней вопросов местного значения муниципальных образований. Так, Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ¹ был значительно сокращен перечень вопросов, относящихся к ведению сельских поселений. Закрепленный в ст. 14 Закона об общих принципах организации местного самоуправления перечень вопросов местного значения, изначально общий для городских и сельских поселений, теперь отнесен в полном объеме к ведению лишь городских поселений. Только 13 позиций из этого перечня отнесены к вопросам местного значения сельских поселений. Законами субъекта РФ и принятыми в соответствии с ними уставом муниципального района и уставами сельских поселений за сельскими поселениями могут закрепляться также другие вопросы из числа вопросов местного значения городских поселений.

Указанные изменения повлияли и на предметы ведения муниципальных районов. Теперь вопросы местного значения, предусмотренные ст. 14 для городских поселений, не отнесенные к вопросам местного значения сельских поселений, на территориях сельских поселений решаются органами местного самоуправления соответствующих муниципальных районов. В этих случаях они становятся вопросами местного значения муниципальных районов.

К сожалению, формулировки вопросов местного значения муниципальных образований (ст. 14, 15, 16, 16.2) нельзя признать удачными: «дорожная деятельность», «создание условий», «обеспечение условий», «содействие в развитии», «обеспечение выполнения работ», «участие в профилактике», «участие в предупреждении» и др. Содержание этих формулировок в законе не раскрывается, хотя далеко не всем руководителям муниципальных образований, муниципальным служащим, депутатам, гражданам понятно, чем, например, «создание условий» отличается от «обеспечения условий», а «участие в профилактике» от «участия в предупреждении». Все это создает дополнительные трудности для практических работников органов местного самоуправления, для всей правоприменительной деятельности в муниципальных образованиях.

¹ Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Следует признать, что и в содержании ст. 14, 15, 16, 16.2 Закона об общих принципах организации местного самоуправления перечисляются не только вопросы местного значения¹. Например, наряду с такими вопросами местного значения, как «организация в границах поселения электро-, тепло-, газо-, и водоснабжения населения», «дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения», содержатся вполне конкретные полномочия: «составление и рассмотрение проекта бюджета, утверждение и исполнение бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета», «установление, изменение и отмена местных налогов и сборов», «утверждение правил благоустройства территории поселения», «присвоение адресов объектам адресации, изменение, аннулирование адресов», «выдача разрешений на строительство», «предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке поселения сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции», «до 1 января 2017 года предоставление этому сотруднику и членам его семьи жилого помещения на период выполнения сотрудником обязанностей по указанной должности» и др.

Очевидно, что уточнение законодательных формулировок, несомненно, будет способствовать более эффективной реализации компетенции муниципальных образований.

Закрепленные в Законе об общих принципах организации местного самоуправления вопросы местного значения могут быть условно объединены в несколько основных групп:

— *финансово-экономические* (формирование и исполнение бюджета; установление налогов и сборов; управление и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности и др.);

— *хозяйственные* (организация, содержание и развитие муниципальных энерго-, газо-, тепло- и водоснабжения населения; организация снабжения населения топливом; муниципальная дорожная деятельность; благоустройство; утилизация и переработка бытовых отходов и др.);

— *социально-культурные* (обеспечение нуждающихся в жилье малоимущих граждан жилыми помещениями из муниципального жилищного фонда; разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия; организация библиотечного обслуживания населения; создание условий для организации досуга и обеспечения жителей услугами организаций культуры и др.);

— *обеспечение безопасности населения и территории муниципального образования* (участие в профилактике терроризма и экстремизма на территории муниципального образования; участие в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций; обеспечение первичных мер пожарной безопасности; организация и обеспечение мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне и др.);

— *вопросы функционального назначения* (осуществление мер по противодействию коррупции в границах муниципального образования; организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью и др.).

¹ См.: Джагарян А. А. Право на город: постановка проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 2. С. 53–57.

Однако содержание понятия «предметы ведения» только вопросами местного значения не ограничивается. Закон не закрепляет абсолютного отделения муниципальной власти от государственной, присутствие которой в местном самоуправлении обозначено прежде всего через возможность прямого наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (ч. 2 ст. 132 Конституции РФ) в порядке, установленном ст. 19 Закона об общих принципах организации местного самоуправления. Отдельными государственными полномочиями могут наделяться, как правило, органы местного самоуправления муниципальных районов, городских округов, внутригородских муниципальных образований в городах федерального значения Москва, Санкт-Петербург и Севастополь, если иное не установлено федеральным законом и законом субъекта РФ.

Таким образом, в предметы ведения необходимо включать и передаваемые органам местного самоуправления в соответствии с законом отдельные государственные полномочия¹. Практика наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в последние годы получает все более широкое распространение.

Кроме того, органам местного самоуправления предоставлено право решать вопросы, закрепленные в ст. 14.1, 15.1, 16.1 Закона об общих принципах организации местного самоуправления, участвовать в осуществлении иных государственных полномочий (не переданных органам местного самоуправления в установленном ст. 19 данного закона порядке), если это участие предусмотрено федеральными законами, а также решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов РФ, за счет доходов местных бюджетов, за исключением межбюджетных трансфертов, предоставленных из бюджетов бюджетной системы РФ, и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений. Следовательно, указанные вопросы также охватываются понятием «предметы ведения» местного самоуправления, что дает основания для вывода: содержание понятия «предметы ведения» шире, чем содержание понятия «вопросы местного значения».

11.4. Полномочия местного самоуправления

Полномочия (права и обязанности) являются вторым основным элементом структуры компетенции, с помощью которых реализуются публично-властный характер функций и задачи местного самоуправления. Термин

¹ См., например: Муниципальное право: учебник для бакалавров /отв. ред. В. И. Фадеев. С. 197–198 ; *Колوشин Е. И.* Муниципальное право России : курс лекций. М. : Норма, 2008. С. 192 ; *Овчинников И. И., Писарев А. Н.* Муниципальное право России : курс лекций. М. : Эксмо, 2011. С. 299–303 ; *Уваров А. А.* Местное самоуправление в соотношении с государственной властью в Российской Федерации (проблемы развития и взаимодействия) : дис. ... докт. юрид. наук. М., 2002. С. 199.

«полномочия» используется в юридической литературе для характеристики прав и обязанностей органов и их должностных лиц «в качестве меры возможного и должного поведения указанных субъектов»¹.

Права и обязанности находятся в тесной диалектической связи, единстве и взаимозависимости. Полномочия органов местного самоуправления не являются их привилегией, а служат необходимым средством выполнения стоящих перед муниципальным образованием задач. Полномочный орган — это не только управомоченный, располагающий определенным правом орган, но и обязанный совершать определенные властные управленческие действия. Право органа осуществлять предусмотренную законом, иным нормативным правовым актом деятельность по решению вопросов местного значения является одновременно и его обязанностью перед гражданами, населением муниципального образования, перед государственными органами. Поэтому орган местного самоуправления не должен ни уклоняться от реализации своих прав и обязанностей, ни выходить за их пределы².

Обязанности органов местного самоуправления могут быть шире, чем их права. Часто для осуществления обязанностей вовсе не требуется специальных правомочий, достаточно проведения организационно-массовой работы среди населения. На органы местного самоуправления правовыми актами могут возлагаться дополнительные обязанности, которые осуществляются на основе уже имеющихся прав.

Компетенция определяет содержание и объем властных полномочий, которые предоставляются органу или должностному лицу местного самоуправления и фиксируются в соответствующем юридическом документе. Согласно ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются конституцией или законом. В соответствии с законом органы местного самоуправления обладают полной свободой действий для реализации собственной инициативы по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа власти.

Осуществление публичных полномочий, отмечается в Хартии, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. «Передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии. Предоставляемые органам местного самоуправления полномочия, как правило, должны быть полными и исключительными. Они могут быть поставлены под сомнение или ограничены каким-либо другим центральным или региональным органом власти только в пределах, установленных законом» (ст. 4 указанной Хартии)³.

В реализации полномочий по осуществлению местного самоуправления большое значение придается прямому волеизъявлению населения. В системе местного самоуправления прямое народовластие способствует

¹ Бялкина Т. М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования. С. 88.

² См.: Овчинников И. И. Местное самоуправление в системе народовластия. С. 207–208.

³ См.: Гринченко Е. А. Международно-правовые источники российского муниципального права // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 2. С. 52–56.

выработке общезначимых решений, является эффективным способом оценки деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления. В небольших по территории и численности населения муниципальных образованиях формы прямого волеизъявления, как это вытекает из действующего законодательства (ст. 25 Закона об общих принципах организации местного самоуправления) применительно к сходам граждан, могут выполнять функции и полномочия представительных органов местного самоуправления.

Закон об общих принципах организации местного самоуправления в гл. 5 выделяет два направления развития прямого народовластия: формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления (ст. 22—25.1) и формы участия населения в осуществлении местного самоуправления (ст. 26—32). Допускается возможность использования и новых форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления, не противоречащих Конституции РФ и действующему законодательству.

Свои права на осуществление местного самоуправления граждане Российской Федерации реализуют в тесном взаимодействии с органами местного самоуправления. Поэтому о местном самоуправлении можно говорить не только как о форме проявления народовластия, но и как о специфической форме участия населения в управлении местными делами через решение вопросов местного значения.

Органы местного самоуправления можно классифицировать:

- а) на органы общей компетенции;
- б) органы специальной компетенции.

К органам общей компетенции относятся:

- представительный орган муниципального образования;
- глава муниципального образования и местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), предметы ведения которых охватывают узловые вопросы жизни муниципального образования.

К органам специальной компетенции относятся:

- структурные подразделения местной администрации, ведающие отдельными отраслями и сферами местной жизни, выполняющие отдельные функции в отношении всех или многих областей местной жизни;
- контрольно-счетный орган муниципального образования.

Полномочия, осуществляемые органами местного самоуправления, часто подразделяют:

- а) на полномочия общего характера;
- б) полномочия конкретного характера.

Полномочия общего характера служат средством выражения и реализации задач и функций органов местного самоуправления, а *полномочия конкретного характера* всегда связаны с решением определенных вопросов текущего и оперативного управления, обеспечивая вместе с тем и реализацию полномочий общего характера¹.

¹ См.: Уваров А. А. Об особенностях местного самоуправления в системе политической власти России // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 1.

Можно выделить три группы полномочий, реализуемых в местном самоуправлении:

- собственные полномочия, установленные законами и уставами муниципальных образований;
- отдельные государственные полномочия, передаваемые законом органам местного самоуправления;
- дополнительные, добровольно принимаемые на себя полномочия (нередко их не совсем точно называют собственными).

Полномочия органов местного самоуправления можно классифицировать и по иным основаниям.

1. По форме закрепления выделяют:

- *конституционные полномочия* — изложенные в Конституции РФ, конституциях и уставах субъектов Федерации (например, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью; охрана общественного порядка);

- *законодательные полномочия* — закрепленные в законах об общих принципах организации местного самоуправления, законах субъектов РФ о местном самоуправлении, системе федеральных и региональных специализированных и отраслевых законов;

- *уставные полномочия* — формулируемые в уставах муниципальных образований;

- *регламентные полномочия* — выраженные в регламентах представительных органов местного самоуправления и местных администраций.

2. По форме деятельности различают *видовые полномочия* (по руководству, управлению, решению, участию, организации, разработке, координации, контролю и др.). Полномочия этой группы различным образом комбинируются при любом виде деятельности органов местного самоуправления.

3. По содержанию выделяют *представительские, нормотворческие, организационно-распорядительные, контрольные полномочия*, т.е. те, посредством которых местная власть выполняет соответствующие функции представительского, правотворческого, управленческого и контрольного свойства¹.

В самом общем виде все полномочия по решению вопросов местного значения, которыми наделены органы местного самоуправления всех типов муниципальных образований, закреплены в ст. 17 Закона об общих принципах организации местного самоуправления. Некоторые из перечисленных в ней полномочий носят разовый характер (установление официальных символов муниципального образования) либо могут быть реализованы небольшим числом органов местного самоуправления (осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами — п. 8 ч. 1 ст. 17).

Очевидно, что в процессе правового регулирования структурно разделенной компетенции местного самоуправления не всегда удается четко определить отдельно вопросы местного значения каждого типа муниципального образования и отдельно полномочия по решению этих вопросов.

¹ См.: Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. М. : Норма, 2004. С. 57.

Поэтому способ правового регулирования компетенции по ее составным частям — отдельно вопросы местного значения, отдельно полномочия по решению этих вопросов, используемый Законом об общих принципах организации местного самоуправления, нельзя признать оптимальным.

Между тем имеется удачный опыт закрепления компетенции органов местного самоуправления в Законе РФ от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации». В нем для решения каждого вопроса местного значения устанавливалось конкретное полномочие. Так, на основе положений ст. 49 этого закона сельский совет: в соответствии с законодательством определял условия приобретения, создания, преобразования объектов муниципальной собственности; утверждал перечень объектов муниципальной собственности; определял условия и порядок приватизации муниципальных предприятий, учреждений и муниципального имущества, порядок предоставления и изъятия земельных участков, а также распоряжения земельными участками на подведомственной совету территории; устанавливал в соответствии с законодательством порядок передачи и продажи жилья в собственность граждан и организаций, сдачи жилья в аренду и т.д.

Сельская администрация в соответствии со ст. 50—54 данного закона: разрабатывала и представляла на утверждение совета проекты планов и программ социально-экономического развития территории, бюджета, организовывала их исполнение; управляла муниципальной собственностью, решала вопросы создания, приобретения, использования, аренды объектов муниципальной собственности; вносила предложения в совет об отчуждении объектов муниципальной собственности; создавала за счет имеющихся средств предприятия смешанной формы собственности, участвовала на долевых началах в создании и эксплуатации совместных предприятий; организовывала разработку и осуществление генеральных планов, проектов планировки и застройки населенных пунктов; организовывала за счет собственных средств и на долевых началах строительство и ремонт муниципальных жилых домов, объектов коммунального хозяйства и социально-культурного назначения, дорог, привлекала в установленном порядке к дорожному строительству предприятия и организации, осуществляла и другие полномочия. Очевидно, что чем четче сформулированы полномочия, тем легче их выполнять.

Кроме полноты определения компетенции местного самоуправления важно учитывать и возможности муниципальных образований воспользоваться своими полномочиями. Так, Закон об общих принципах организации местного самоуправления предусмотрел возможность передачи части полномочий от одного уровня местного самоуправления другому. Органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджета этих поселений в бюджет муниципального района.

Органы местного самоуправления муниципального района вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, о передаче им осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджета муниципального района в бюджеты соответствующих поселений.

Указанные соглашения должны заключаться на определенный срок, содержать положения, устанавливающие основания и порядок прекращения их действия, в том числе досрочного, порядок определения ежегодного объема межбюджетных трансфертов, необходимых для осуществления передаваемых полномочий, а также предусматривать финансовые санкции за неисполнение соглашений. Порядок заключения соглашений определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Формой реализации властных полномочий местного самоуправления выступает *муниципальное нормотворчество*. Право на принятие муниципальных правовых актов является не только отдельным видом полномочий органов местного самоуправления, но и одним из основных средств обеспечения реализации компетенции муниципального образования в целом и конкретного органа местного самоуправления в частности¹. Население муниципального образования реализует свое право на осуществление местного самоуправления в том числе и путем принятия на местном референдуме муниципального правового акта (решения), подлежащего обязательному исполнению и не требующего утверждения какими-либо органами государственной власти и их должностными лицами, а также органами местного самоуправления. Муниципальные правовые акты инициируют проведение многих организационных мероприятий на территории муниципального образования, развитие общественных отношений в экономической, социальной, культурной и иных сферах жизни населения.

В ст. 18 Закона об общих принципах организации местного самоуправления отражены принципы правового регулирования полномочий органов местного самоуправления:

- перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в данный федеральный закон;
- финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ). В случае и порядке, установленных федеральными законами и законами субъектов РФ, указанные обстоятельства могут дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета, федеральных государственных внебюджетных фондов и бюджетов субъектов РФ;
- федеральные законы, законы субъектов РФ не могут содержать положений, определяющих объем расходов за счет средств местных бюджетов;

¹ См.: Антонова Н. А. Правотворчество органов местного самоуправления : монография. М. : Юнити-Дана ; Закон и право, 2008. С. 45.

— возложение на муниципальные образования обязанности финансирования расходов, возникших в связи с осуществлением органами государственной власти и (или) органами местного самоуправления иных муниципальных образований своих полномочий не допускается.

Следует признать, что федеральное законодательство не всегда учитывает эти принципы. Принято достаточно много отраслевых законов, в которых закрепляются новые полномочия органов местного самоуправления, расширяются или ограничиваются действующие, что не всегда согласуется с нормами законодательства о местном самоуправлении. Нередко отраслевые законы закрепляют в той или иной сфере полномочия для всех органов местного самоуправления, без учета уровней (типов) и ресурсной базы муниципальных образований. В частности, в ст. 9 («Полномочия органов местного самоуправления в области физической культуры и спорта» Федерального закона от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» предусмотрен широкий перечень полномочий, общих для всех муниципальных образований, по «организации», «содействию», «участию», «осуществлению», «утверждению» и «популяризации». Однако за счет каких финансовых и материальных источников должны реализовываться соответствующие полномочия закон не устанавливает.

Финансовая самостоятельность местного самоуправления, достаточность средств для решения вопросов местного значения — ключевая проблема становления и развития местной власти. Здесь за основу должны быть взяты установления Европейской хартии местного самоуправления о том, что финансовые системы, на которых основываются средства местных органов самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими, чтобы следовать, насколько это возможно, за изменением издержек, возникающих при осуществлении компетенции местных органов.

11.5. Государственные полномочия в муниципальном праве: понятие, виды, порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями

Местное самоуправление, являясь элементом единой системы народовластия и действуя в рамках предметов ведения, определенных для него в Конституции РФ и законодательстве, не может считаться абсолютно самостоятельным и автономным от проводимой государственной политики и деятельности соответствующих органов государственной власти.

Закон об общих принципах организации местного самоуправления закрепляет полномочия органов государственной власти в области местного самоуправления, а также основания и порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Данный закон (ст. 5, 6) такого рода полномочия федеральных и региональных органов государственной власти связывает с их возможностями осуществлять правовое регулирование:

- организации местного самоуправления в Российской Федерации и ее субъектах;
- прав, обязанностей и ответственности федеральных и региональных органов государственной власти и их должностных лиц в области местного самоуправления;
- прав, обязанностей и ответственности граждан, органов и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения;
- прав, обязанностей и ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении ими отдельных государственных полномочий.

Несмотря на единство указанных выше сфер правового регулирования, объем и содержание полномочий федеральных и региональных органов государственной власти в области местного самоуправления является различным и зависит от их компетенции, определяемой прежде всего предметами ведения Российской Федерации и (или) субъектов РФ.

Наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями может осуществляться в двух формах: во-первых, передача; во-вторых, делегирование.

Передача — способ регулирования полномочий органа местного самоуправления, предусматривающий исключение полномочия государственного органа из его компетенции и включение этого полномочия в компетенцию органа местного самоуправления¹.

Делегирование — это предоставление государственным органом принадлежащего ему права решения какого-либо вопроса органам местного самоуправления на неограниченный срок либо, если данные полномочия имеют определенный срок действия, на срок действия этих полномочий².

Процесс наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями должен соответствовать основным требованиям, определенным в ст. 19 и 20 Закона об общих принципах организации местного самоуправления. Такой процесс:

- 1) осуществляется только в соответствии с федеральным законом или законом субъекта РФ, но при условии, что второй не противоречит первому по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов;
- 2) распространяется только на органы местного самоуправления *муниципальных районов и городских округов*, если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта РФ;
- 3) может предусматривать неограниченный либо определенный срок действия;

¹ Примером такого способа наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями могут служить положения ст. 7 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» о том, что органы местного самоуправления во взаимодействии с органами военного управления в пределах своей компетенции обеспечивают исполнение законодательства в области обороны.

² В качестве примера можно привести Закон города Москвы от 28 сентября 2005 г. № 47 «О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве полномочиями города Москвы по образованию и организации деятельности районных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав».

4) предусматривает финансовое обеспечение только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов, а также право органов местного самоуправления дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий;

5) предусматривает право федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ в пределах своей компетенции издавать обязательные для исполнения нормативные правовые акты по вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий и осуществлять контроль за их исполнением.

Органы местного самоуправления могут отказаться от исполнения указанных полномочий в случае признания в судебном порядке несоответствия данным требованиям федеральных законов, законов субъектов РФ, иных нормативных правовых актов РФ, предусматривающих наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

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

В ч. 6 ст. 19 Закона об общих принципах организации местного самоуправления определены обязательные требования, предъявляемые к федеральным законам и законам субъектов РФ, предусматривающим наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. В частности, такие законы должны содержать:

1) вид или наименование муниципального образования, органы местного самоуправления которого наделяются такими полномочиями;

2) перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления, органов государственной власти при их осуществлении;

3) способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета, бюджета субъекта РФ для осуществления государственных полномочий, включая федеральные или региональные государственные минимальные социальные стандарты;

4) перечень подлежащих передаче в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность материальных средств, необходимых для осуществления таких полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, или порядок определения данного перечня;

5) порядок отчетности органов местного самоуправления об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий;

6) порядок осуществления органами государственной власти контроля за осуществлением таких полномочий, и наименования органов, осуществляющих указанный контроль;

7) условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

Кроме того, согласно ч. 6.1 Закона об общих принципах организации местного самоуправления закон субъекта РФ, предусматривающий наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями Российской Федерации, переданными для осуществления органам государственной власти субъекта РФ, также должен содержать положения, определяющие:

1) права и обязанности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), связанные с осуществлением органами местного самоуправления переданных государственных полномочий Российской Федерации, аналогичные правам и обязанностям федеральных органов исполнительной власти, предусмотренным федеральным законом, в соответствии с которым осуществление указанных полномочий передается органам государственной власти субъектов РФ, и связанным с осуществлением переданных полномочий, в случае, если закрепление таких прав и обязанностей не противоречит федеральным законам;

2) права и обязанности органов местного самоуправления, связанные с осуществлением переданных им государственных полномочий Российской Федерации, аналогичные правам и обязанностям высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), предусмотренным федеральным законом, в соответствии с которым осуществление указанных полномочий передается органам государственной власти субъектов РФ, и связанным с осуществлением переданных полномочий, в случае, если закрепление таких прав и обязанностей не противоречит федеральным законам.

Федеральные законы, законы субъектов РФ, предусматривающие передачу отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления, могут содержать положения, предусматривающие обязанность органов местного самоуправления использовать по определенному назначению передаваемые в муниципальную собственность материальные объекты, необходимые для осуществления соответствующих полномочий.

В ст. 20 Закона об общих принципах организации местного самоуправления определяются также следующие требования, предъявляемые к деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления по осуществлению отдельных государственных полномочий:

1) при ее осуществлении в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов РФ, в пределах своей компетенции органы государственной власти вправе издавать обязательные для исполнения органами местного самоуправления нормативные правовые акты и осуществлять контроль за их исполнением;

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

Государственный контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий согласно ст. 21

Закона об общих принципах организации местного самоуправления предусматривает в том числе:

— право органов государственной власти контролировать использование предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств;

— обязанности органов и должностных лиц местного самоуправления предоставлять уполномоченным государственным органам документы, связанные с осуществлением таких полномочий;

— право уполномоченных государственных органов давать обязательные для исполнения письменные предписания органам и должностным лицам местного самоуправления по устранению нарушений, выявленных в процессе исполнения теми государственных полномочий. Указанные предписания могут быть обжалованы в судебном порядке.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте понятие вопросов местного значения отдельных муниципальных образований.

2. Как взаимосвязаны предметы ведения муниципальных образований и полномочий органов местного самоуправления?

3. Каковы виды (группы) полномочий органов местного самоуправления?

4. Назовите полномочия федеральных органов, связанные с установлением общих принципов организации местного самоуправления.

5. Укажите полномочия органов государственной власти субъектов РФ по вопросам местного самоуправления.

6. Раскройте понятие делегированных полномочий в муниципальном праве.

7. Назовите требования, предъявляемые к процессу наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями.

8. Каковы формы осуществления государственного контроля за реализацией органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий?

Глава 12

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, КОНТРОЛЬ ЗА ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

12.1. Понятие, основания и виды ответственности в муниципальном праве

С принятием Конституции 1993 г. в Российской Федерации начался процесс реформирования правовых институтов государственной и местной (муниципальной) власти на основе демократических принципов их организации и деятельности, что, безусловно, свидетельствует об огромных переменах, происходящих в нашей стране.

Вполне закономерно, что формирование демократического правового государства обусловило возрастание роли и значения юридической ответственности, в том числе ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления.

Рассматривая вопрос о понятии ответственности в муниципальном праве, большинство авторов прежде всего выделяют субъекты такой ответственности, а также неблагоприятные для них правовые последствия, которые могут наступить при определенных условиях.

Так, В. И. Фадеев определяет, что ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления — это неблагоприятные правовые последствия за принятые ими противоправные решения, ненадлежащее осуществление своих задач и функций¹.

По мнению Н. В. Постового, ответственность в муниципальном праве представляет собой наступление неблагоприятных последствий, которые применяются к субъектам муниципальных правоотношений, не исполняющим или ненадлежащим образом исполняющим свои обязанности по отношению к другим участникам правоотношений².

Согласно ст. 70, 71, 76 Закона об общих принципах организации местного самоуправления субъектами муниципально-правовой ответственности являются:

— органы местного самоуправления;

¹ См.: Муниципальное право : учебник для бакалавров / отв. ред. В. И. Фадеев. М. : Проспект, 2013. С. 540.

² См.: *Постовой Н. В., Таболин В. В., Черногор Н. Н.* Муниципальное право России : учебник для вузов / под ред. Н. В. Постового. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юриспруденция, 2011. С. 322.

— депутаты, члены выборных органов местного самоуправления, выборные и иные должностные лица местного самоуправления.

Органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед государством (ст. 70), физическими и юридическими лицами (ст. 76), депутаты, члены выборных органов местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления — перед населением (ст. 71 указанного закона).

Следует отметить единую природу конституционно-правовой (государственно-правовой), муниципально-правовой ответственности, что проявляется в тождественности и взаимосвязанности не только лежащих в их основе положений Конституции РФ и законодательства, но и субъектов, санкций, оснований и порядке наступления указанных видов юридической ответственности.

Муниципально-правовые санкции могут быть классифицированы на праввосстановительные, предупредительные и меры взыскания.

К числу **праввосстановительных санкций** следует отнести факты признания судом муниципального правового акта не соответствующим Конституции РФ, федеральным законам, конституциям (уставам) и законам субъектов РФ и прекращения действия такого акта.

Согласно требованиям ч. 1 ст. 74 Закона об общих принципах организации местного самоуправления принятие судом такого рода решения является основанием для издания высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) правового акта об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации.

Предупредительные санкции направлены на предостережение субъекта муниципально-правовой ответственности о наступлении в его отношении мер взыскания в случае неисполнения им правовых предписаний суда. Такими санкциями можно считать содержащиеся в указанных статьях положения о том, что в случае непринятия представительным органом местного самоуправления в пределах своих полномочий мер по исполнению решений суда в течение трех месяцев, а главой муниципального образования (главой местной администрации) — двух месяцев, принимаются меры по досрочному прекращению их полномочий.

К **мерам взыскания** могут быть отнесены муниципально-правовые санкции, связанные с досрочным прекращением полномочий органов, должностных лиц местного самоуправления. Например, согласно ч. 2 ст. 73 Закона об общих принципах организации местного самоуправления полномочия представительного органа муниципального образования досрочно прекращаются на основе закона субъекта РФ о его роспуске.

В соответствии с ч. 1 ст. 74 указанного закона глава муниципального образования может быть досрочно отрешен от должности высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

Такая санкция муниципально-правовой ответственности, как *отзыв* предусматривается только применительно к избранным населением депу-

татам и выборным должностным лицам местного самоуправления, и членам выборных органов местного самоуправления.

Муниципальные служащие, осуществляющие свою трудовую деятельность в органе местного самоуправления на основе трудового контракта (договора), такой ответственности не несут, а могут привлекаться на общих основаниях к дисциплинарной ответственности в соответствии с трудовым законодательством.

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления — это самостоятельное правовое явление, характеризующее процесс осуществления местного самоуправления и тем самым находящееся в сфере правового регулирования муниципального права. Такая ответственность проявляется в единстве позитивного и негативного аспектов. В самом общем виде ее позитивный смысл возникает из обязанности субъектов юридической ответственности осуществлять положительные действия, точно следуя требованиям текущего законодательства и муниципальных правовых актов. Негативный аспект связан с наступлением для ответственных субъектов неблагоприятных последствий в случаях нарушения ими правовых норм, ненадлежащего осуществления своих задач и функций.

Позитивная ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления предусматривается за решение соответствующих вопросов местного значения, а негативная — наступает в результате утраты доверия населения, а также в случае нарушения действующего законодательства (ответственность перед государством, физическими и юридическими лицами).

Особенностью отношений, регулируемых институтом муниципально-правовой ответственности, является то, что они возникают в области местного самоуправления, которое согласно Конституция РФ определяется не только как область гражданской инициативы и общественной активности населения, но и как самостоятельный уровень организации муниципальной власти, создаваемой для решения вопросов местного значения.

Таким образом, под **ответственностью органов и должностных лиц местного самоуправления** следует понимать совокупность закрепленных в нормах муниципального права неблагоприятных правовых последствий, которые могут наступать за противоправные решения или ненадлежащее осуществление ими полномочий (прав) по решению вопросов местного значения и реализации отдельных государственных полномочий.

12.2. Муниципально-правовая ответственность депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления перед населением

В современной России Конституция и федеральные законы не провозглашают право отзыва парламентария, что, безусловно, означает готовность страны признать международные стандарты в области парламентского права, в частности наличие у него свободного мандата. Вместе с тем

детально регламентированная в ст. 24 Закона об общих принципах организации местного самоуправления юридическая процедура отзыва депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления рассматривается в качестве важной формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и формы прямого народовластия.

(В этом аспекте голосование по отзыву депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления рассматривалось в параграфе 8.3 учебника).

Институт отзыва всегда являлся важнейшей составляющей императивного мандата депутата. Он занимает особое место в системе мер муниципально-правовой ответственности депутата представительного органа муниципального образования.

В зарубежных странах институт отзыва должностных лиц впервые был закреплен в XIX столетии в конституциях некоторых кантонов Швейцарии, в начале XX в. — в конституциях нескольких штатов США (Орегон, Аризона, Колорадо, Невада, Вашингтон, Мичиган, Канзас и Луизиана). В период с 1920 по 1978 г. отзыв был предусмотрен конституциями еще шести североамериканских штатов (Северная Дакота, Висконсин, Айдахо, Аляска, Монтана, Джорджия). В настоящее время институт отзыва существует прежде всего на окружном и муниципальном уровнях¹.

Одним из первых в современной России на проблемы правовой регламентации отзыва депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления было обращено внимание А. В. Иванченко, по мнению которого «...несмотря на большое количество обращений населения муниципальных образований с требованиями об отзыве избранных депутатов и глав муниципальных образований, отзыв еще “не получил четкого процедурного оформления”. Эта проблема требует постоянного внимания, глубокого изучения и законодательного обеспечения»².

Муниципально-правовая ответственность депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления относится к публично-правовой ответственности, в которой сочетаются политические и правовые меры ответственности. Исходя из того, что источником муниципальной власти является население муниципального образования, интересы которого призваны представлять избираемые им депутаты, члены выборного органа, выборные должностные лица местного самоуправления, становится понятным, что муниципально-правовая ответственность указанных лиц является их ответственностью перед населением.

Важно отметить, что Закон об общих принципах организации местного самоуправления (ч. 2 ст. 24) не определяет оснований для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и его процедуру, указывая только

¹ См.: *Cronin T. E.* Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall. Cambridge, MA : Harvard University Press, 1989. P. 126–127.

² *Иванченко А. В.* Судьба России куется в волостях, улусах и сельсоветах // Местное самоуправление: день сегодняшний и завтрашний // Российская газета. 1997. 26 нояб.

на то, что они должны устанавливаться уставом муниципального образования в соответствии с обязательным требованием названного закона о том, что основаниями отзыва указанного лица могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке.

По мнению многих ученых и практиков, отсутствие в федеральном и региональном законодательстве единых для всех муниципальных образований оснований для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, создает серьезные трудности в определении правовых механизмов реализации анализируемых положений Закона об общих принципах организации местного самоуправления (ч. 2 ст. 24)¹.

При разработке в уставах муниципальных образований таких оснований необходимо помнить, что в ранее действовавшем Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 48) было предусмотрено такое основание наступления муниципально-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, как утрата доверия населения.

Очевидно, что «утрата доверия населения» не является в полной мере правовым понятием (категорией), поскольку допускает самое разное его толкование, в том числе в правотворческой и правоприменительной деятельности, осуществляемой органами местного самоуправления.

Представляется, что во многом из-за указанных выше формулировок оснований для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, закрепленных в Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ, у многих известных российских юристов, начиная с тех времен, сложилось весьма критическое отношение к институту отзыва депутата. Так, по мнению Т. Г. Морщаковой, «введение института отзыва депутата избирателями практически не исключает ситуации, когда депутат, получивший на выборах относительное большинство голосов, может быть лишен мандата голосами других избирателей, вообще не голосовавших или голосовавших за других кандидатов. Кандидаты, проигравшие выборы, смогли бы использовать отзыв, чтобы поставить вопрос о лишении полномочий своих политических противников».

Такой же позиции придерживается М. В. Баглай, полагая отзыв депутата «громоздким и редко применяемым на практике институтом, характерным преимущественно для тоталитарных государств в прошлом и настоящем». По его мнению, в демократических государствах он мог бы только вести к нарушению стабильности результатов выборов и служить, при определенных обстоятельствах, инструментом борьбы против политического

¹ См., например: *Боровикова И. А.* Правовое регулирование порядка организации и проведения отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления (по материалам сравнительно-правового исследования) // *Вестник института законодательства и правовой информации имени М. М. Сперанского.* 2012. № 1 (16). С. 20.

меньшинства. Он считает, что для обеспечения соответствия депутатов их статусу «достаточно ввести дисциплинарные меры, вплоть до лишения депутатского мандата, со стороны самого парламента с применением квазисудебной процедуры или даже в судебном порядке, т.е. с соответствующими процессуальными гарантиями защиты. Но возлагать оценку профессиональной депутатской деятельности или поведения депутата на избирателей — это значит открыть возможность для манипулирования ими и наказания невиновных»¹.

Муниципально-правовая ответственность, как и любой другой вид юридической ответственности, должна в обязательном порядке предусматривать определяемый в законодательстве порядок ее наступления (юридические процедуры).

Важно отметить, что Закон об общих принципах организации местного самоуправления (ч. 1 ст. 24) не регламентирует стадии процесса голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, а указывает только на то, что порядок такого голосования закреплен Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта РФ².

Закон об общих принципах организации местного самоуправления (ч. 2 ст. 24) содержит наиболее принципиальные для организации, проведения и определения результатов голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления требования о том, что:

— процедура отзыва указанных лиц должна обеспечивать им возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва;

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

Можно выделить следующие основные **стадии процесса отзыва** депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления по инициативе населения:

— инициирование процесса отзыва населением путем образования соответствующей инициативной группы;

— назначение голосования по отзыву;

— формирование комиссий по проведению такого голосования;

— составление списков участников голосования;

¹ См.: Особые мнения судей Конституционного Суда РФ Морщаковой Т. Г. и Баглая М. В. по делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации. См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 1996 г. № 21-П.

² В качестве примера можно привести Закон города Москвы от 18 апреля 2007 г. № 11 «О референдумах в городе Москве».

- образование участков голосования;
- информирование участников голосования и проведение агитации;
- голосование и определение его результатов.

1. Инициирование процесса проведения голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления осуществляется населением путем образования инициативной группы по выдвижению инициативы проведения такого отзыва численностью не менее 10 человек.

Инициативная группа обращается в избирательную комиссию муниципального образования, которая со дня обращения инициативной группы действует в качестве комиссии по проведению голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, с ходатайством о регистрации группы.

Инициативная группа подлежит регистрации данной комиссией на основании представляемых документов, в которых в обязательном порядке должны быть указаны основания для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.

При этом срок проверки таких оснований не может превышать 20 дней со дня поступления в соответствующий орган ходатайства указанной инициативной группы и приложенных к нему документов.

2. Назначение голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Для назначения голосования инициативная группа должна представить в представительный орган муниципального образования подписи участников в поддержку инициативы его проведения в количестве, не превышающем 5% от числа участников голосования, зарегистрированных на территории его проведения, но не менее 25 подписей.

Подписи в поддержку инициативы проведения указанного голосования могут собираться, начиная со дня, следующего за днем регистрации инициативной группы по проведению голосования. Подписные листы изготавливаются за счет средств соответствующего фонда голосования по установленной в законе форме. Участие органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов управления организаций всех форм собственности, учреждений, членов комиссий по проведению голосования с правом решающего голоса в сборе подписей, равно как и принуждение участников голосования в процессе сбора подписей и их вознаграждение за внесение подписи, не допускаются. Сбор подписей на рабочих местах, в процессе и в местах выдачи заработной платы, пенсий, пособий, иных социальных выплат запрещается.

Установленный законом субъекта РФ период, в который могут собираться подписи в поддержку инициативы проведения голосования, — не менее 20 дней.

Комиссия по проведению голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, установившая соответствие порядка выдвижения

инициативы проведения голосования требованиям закона, устава муниципального образования, в течение 15 дней со дня представления соответствующей инициативной группой подписных листов и протокола об итогах сбора подписей направляет эти подписные листы, экземпляр протокола и копию своего постановления в представительный орган муниципального образования, который в соответствии с конституцией (уставом), законом субъекта РФ, уставом муниципального образования уполномочен принимать решение о назначении голосования.

Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления назначается представительным органом муниципального образования в соответствии с федеральным законом, конституцией (уставом), законом субъекта РФ, уставом муниципального образования.

Голосование может быть назначено только на воскресенье. Не допускается назначение голосования на предпраздничный и нерабочий праздничный день, на день, следующий за нерабочим праздничным днем, а также на воскресенье, которое в установленном порядке объявлено рабочим днем. Решение о назначении голосования подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не менее чем за 45 дней до дня голосования.

3. Формирование комиссий по проведению голосования. Организацией подготовки и проведения голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления занимается избирательная комиссия муниципального образования, которая, как уже было отмечено, со дня обращения инициативной группы действует в качестве комиссии по проведению голосования по отзыву указанных лиц.

Избирательная комиссия муниципального образования является муниципальным органом и не входит в структуру органов местного самоуправления. В случае создания вновь образованного муниципального образования полномочия избирательной комиссии данного муниципального образования по решению избирательной комиссии субъекта РФ могут быть возложены на территориальную комиссию.

Срок полномочий избирательной комиссии муниципального образования составляет пять лет. Избирательная комиссия муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения формируется в количестве 8, 10 или 12 членов с правом решающего голоса. Избирательная комиссия поселения формируется в количестве 6, 8 или 10 членов с правом решающего голоса. Число членов избирательной комиссии муниципального образования устанавливается уставом муниципального образования.

Формирование избирательной комиссии муниципального образования осуществляется представительным органом муниципального образования на основе предложений собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы, а также предложений избирательной комиссии муниципального образования предыдущего состава, избирательной комиссии субъекта РФ, а формирование избирательной комиссии поселения —

также на основе предложений избирательной комиссии муниципального района, территориальной комиссии.

Представительный орган муниципального образования обязан назначить половину от общего числа членов избирательной комиссии муниципального образования на основе поступивших предложений:

- политических партий, выдвинувших федеральные списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе РФ;

- политических партий, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ, а также политических партий, выдвинувших списки кандидатов, которым переданы депутатские мандаты в соответствии с законом субъекта РФ;

- избирательных объединений, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования.

Представительный орган муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения обязан назначить половину от общего числа членов избирательной комиссии муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения на основе поступивших предложений избирательной комиссии субъекта РФ.

Комиссия по проведению голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления обеспечивает реализацию и защиту избирательных прав и права на участие в указанном голосовании граждан Российской Федерации, осуществляет его подготовку и проведение.

Окружные, территориальные и участковые комиссии по проведению голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления формируются на основе предложений:

- политических партий, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе РФ, законодательном (представительном) органе государственной власти соответствующего субъекта РФ;

- политических партий, выдвинувших списки кандидатов, которым переданы депутатские мандаты в соответствии с законом субъекта РФ, предложений других политических партий и иных общественных объединений;

- избирательных объединений, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования.

4. Составление списков участников голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Составление указанных списков осуществляется соответствующими комиссиями на основании сведений, полученных с использованием государственной системы реги-

страции (учета) избирателей, участников местного референдума. В такие списки включаются граждане Российской Федерации, обладающие на день голосования активным избирательным правом, правом на участие в таком референдуме. Если на основании международного договора Российской Федерации иностранные граждане имеют право на участие в выборах в органы местного самоуправления и местном референдуме, то в списки участников голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в соответствии с законом включаются иностранные граждане, достигшие на день голосования возраста 18 лет, постоянно проживающие на территории муниципального образования, в котором проводится указанное голосование, за исключением тех из них, кто признан судом недееспособными или содержится в местах лишения свободы по приговору суда.

Участковая комиссия уточняет список участников голосования во взаимодействии с органами местного самоуправления, учреждениями и организациями, осуществляющими регистрацию (учет) избирателей, участников голосования. Выверенный и уточненный список участников голосования не позднее дня, предшествующего дню голосования, подписывается председателем и секретарем участковой комиссии и заверяется печатью участковой комиссии.

5. Образование участков голосования. Для проведения голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и подсчета голосов участников голосования образуются участки голосования по отзыву указанных лиц. Избирательные участки являются едиными для всех выборов, проводимых на соответствующей территории, а в случае назначения местного референдума или голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления они являются также участками такого голосования или референдума.

Участки голосования по отзыву указанных лиц образуются по согласованию с соответствующей территориальной комиссией главой местной администрации муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения, в случаях, предусмотренных законом субъекта РФ — города федерального значения, — руководителем территориального органа исполнительной власти города федерального значения.

6. Информирование участников голосования и проведение агитации. Информационное обеспечение голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления включает информирование участников голосования, агитацию по вопросам голосования и способствует осознанному волеизъявлению граждан, гласности голосования.

Информирование участников голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления осуществляют органы государственной власти, органы местного самоуправления, комиссии, организации, выпускающие

средства массовой информации, редакции сетевых изданий, физические и юридические лица.

Содержание информационных материалов, размещаемых в средствах массовой информации или распространяемых иным способом, должно быть объективным, достоверным.

Информирование участников голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, в том числе через средства массовой информации, о ходе подготовки и проведения голосования осуществляют комиссии.

В день голосования до момента окончания голосования на территории соответствующего округа голосования запрещается публикация (обнародование) данных об итогах голосования, в том числе размещение таких данных в информационно-телекоммуникационных сетях, доступ к которым не ограничен определенным кругом лиц (включая сеть Интернет).

Опубликование (обнародование) результатов опросов общественного мнения, связанных с голосованием по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, является разновидностью информирования участников голосования.

Предвыборная агитация, агитация по вопросам голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления может проводиться:

- на каналах организаций телерадиовещания, в периодических печатных изданиях и сетевых изданиях;
- посредством проведения агитационных публичных мероприятий;
- посредством выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов;
- иными не запрещенными законом методами.

7. Голосование и определение его результатов. Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления проводится в день голосования с 8 до 20 ч. О времени и месте голосования комиссии по проведению голосования по отзыву указанных лиц и участковые комиссии обязаны оповестить участников голосования не позднее чем за 20 дней до дня голосования через средства массовой информации или иным способом.

Каждый участник голосует лично, голосование за других участников не допускается. Бюллетени выдаются участникам голосования по предъявлении паспорта или документа, его заменяющего, а если участник голосует по открепительному удостоверению, — по предъявлении также открепительного удостоверения. Голосование проводится путем нанесения участником в бюллетене любого знака в квадрате, относящемся к тому из вариантов волеизъявления, в отношении которого сделан выбор. Бюллетень заполняется участником голосования в специально оборудованной кабине, ином специально оборудованном месте, где не допускается присутствие других лиц, за исключением случаев, указанных в законодательстве.

Участковая комиссия составляет протокол об итогах голосования на соответствующем участке. Подсчет голосов участников голосования осу-

ществляется открыто и гласно с оглашением и соответствующим оформлением в увеличенной форме протокола об итогах голосования последовательно всех результатов выполняемых действий по подсчету бюллетеней и голосов участников. На основании указанных протоколов комиссия по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления путем суммирования содержащихся в них данных устанавливает итоги голосования.

Как уже было указано выше, в соответствии с требованиями Закона об общих принципах организации местного самоуправления (ч. 2 ст. 24) 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).

12.3. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством, физическими и юридическими лицами

Основания и порядок наступления ответственности указанных субъектов перед государством регламентируется в ст. 72–74 Закона об общих принципах организации местного самоуправления. Ответственность возможна при осуществлении органами местного самоуправления как своих собственных полномочий по решению вопросов местного значения, так и делегированных государственных полномочий.

Законодатель отдельно закрепляет основания и порядок наступления муниципально-правовой ответственности **представительного органа муниципального образования** перед государством в случаях (ст. 73):

— неприятия им *в течение трех месяцев* мер по исполнению *решения суда*, признавшего принятый им *муниципальный правовой акт, противоречащим* Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта РФ, уставу муниципального образования (ч. 1);

— установления соответствующим судом того, что избранный или вновь избранный в правомочном составе представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев подряд *не проводил правомочного заседания* (ч. 2.1 и 2.2).

Кроме того, к основаниям наступления муниципально-правовой ответственности представительного органа муниципального образования перед государством могут быть отнесены указанные п. 5 ч. 16 ст. 35 Закона об общих принципах организации местного самоуправления случаи *нарушения* указанным органом *срока издания муниципального правового акта*, требуемого для реализации решения, принятого путем прямого *волеизъявления граждан*. Устав муниципального образования может предусматривать такие нарушения в качестве одного из оснований досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования.

Указанный закон (ч. 3 ст. 73) также предусматривает, что закон субъекта РФ о роспуске представительного органа муниципального образования может быть *обжалован в судебном порядке* в течение 10 дней со дня вступления в силу. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

Законом об общих принципах организации местного самоуправления (ст. 74) установлены основания и порядок наступления муниципально-правовой ответственности **главы муниципального образования или главы местной администрации** перед государством, которая реализуется высшим должностным лицом субъекта РФ в случаях:

— издания указанным должностным лицом местного самоуправления нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта РФ, уставу муниципального образования, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а это должностное лицо в течение *двух месяцев* со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда;

— 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 Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, нецелевое использование межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, бюджетных кредитов, нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов, бюджетных кредитов, полученных из других бюджетов бюджетной системы РФ, если это установлено соответствующим судом, а указанное должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда.

Срок, в течение которого высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации, не может быть менее одного месяца со дня вступления в силу последнего решения суда, необходимого для издания указанного акта, и не может превышать шесть месяцев со дня вступления в силу этого решения суда.

Глава муниципального образования или глава местной администрации, в отношении которых высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) был издан правовой акт об отрешении от должности, вправе обжаловать данный правовой акт в судебном порядке в течение 10 дней со дня его официального опубликования.

Как уже было отмечено выше, к числу форм муниципально-правовой ответственности члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления перед государством могут быть отнесены закрепленные в положениях ст. 74.1 Закона об общих

принципах организации местного самоуправления основания и порядок удаления главы муниципального образования в отставку.

В частности, предусмотрено, что такое удаление осуществляет представительный орган муниципального образования по инициативе депутатов или по инициативе высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ). Основаниями для удаления главы муниципального образования в отставку являются:

— его решения, действия (бездействие), повлекшие за собой возникновение *просроченной задолженности муниципальных образований* по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, либо возникшее нецелевое расходование бюджетных средств переданных за счет предоставления субвенций местным бюджетам при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий, либо установленные соответствующим судом нарушения Конституции РФ, федерального закона, иных нормативных правовых актов (п. 1 ч. 2);

— *неисполнение* в течение трех и более месяцев *обязанностей* по решению вопросов местного значения, осуществлению полномочий, предусмотренных федеральными законами, уставом муниципального образования, и (или) обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления *отдельных государственных полномочий*, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта РФ (п. 2 ч. 2);

— *неудовлетворительная оценка* деятельности главы муниципального образования *представительным органом* муниципального образования по результатам его ежегодного отчета перед представительным органом муниципального образования, данная два раза подряд (п. 3 ч. 2);

— *несоблюдение ограничений и запретов* и неисполнение обязанностей, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами (п. 4 ч. 2);

— допущение главой муниципального образования, местной администрацией, иными органами и должностными лицами местного самоуправления муниципального образования и подведомственными организациями массового *нарушения государственных гарантий* равенства прав и свобод человека и гражданина в зависимости от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств, ограничения прав и дискриминации по признакам расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности, если это повлекло нарушение межнационального и межконфессионального согласия и способствовало возникновению межнациональных (межэтнических) и межконфессиональных конфликтов (п. 5 ч. 2).

К числу форм муниципально-правовой ответственности члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления перед государством могут быть отнесены закрепленные в положениях ч. 11 ст. 37 Закона об общих принципах организации местного самоуправления основания, по которым контракт с главой

местной администрации может быть расторгнут по соглашению сторон или в судебном порядке на основании заявления:

— представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования — в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся решения вопросов местного значения, а также в связи с несоблюдением ограничений, установленных данным законом для главы муниципального образования и главы администрации муниципального образования;

— высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) — в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся *осуществления отдельных государственных полномочий*, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, а также в связи с несоблюдением указанных ограничений.

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами в соответствии со ст. 76 Закона об общих принципах организации местного самоуправления наступает в порядке, установленном федеральными законами.

Органы и должностные лица в пределах своей компетенции обязаны принимать обращения граждан, юридических лиц, рассматривать их в определенные законом сроки и в законодательно установленном порядке, давать на них мотивированные ответы, принимать меры по защите и восстановлению нарушенных прав граждан, а также привлекать виновных в нарушении таких прав к дисциплинарной ответственности.

В судебном порядке, согласно ст. 78 указанного закона, могут быть обжалованы как решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, так и решения и действия (бездействие) органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

Процесс оспаривания таких решений в настоящее время регламентируется гл. 22 КАС РФ «Производство по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» и гл. 24 АПК РФ.

Согласно ст. 218 КАС РФ указанные решения, действия (бездействие) могут быть оспорены путем предъявления административного искового заявления гражданином, организацией, иными лицами, которые могут обратиться в суд в случаях, если полагают, что нарушены или оспорены их права, свободы и законные интересы, созданы препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности.

Они могут обратиться непосредственно в суд или оспорить решения, действия (бездействие) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, в вышестоящие в порядке подчиненности органы, организации, у вышестоящего в порядке

подчиненности лица либо использовать иные внесудебные процедуры урегулирования споров.

В случае признания решения, действия (бездействия) незаконными орган, организация, лицо, наделенные государственными или иными публичными полномочиями и принявшие оспоренное решение или совершившие оспоренное действие (бездействие), обязаны устранить допущенные нарушения или препятствия к осуществлению прав, свобод и реализации законных интересов административного истца либо прав, свобод и законных интересов лиц, в интересах которых было подано соответствующее административное исковое заявление, и восстановить данные права, свободы и законные интересы указанным судом способом в установленный им срок, а также сообщить об этом в течение одного месяца со дня вступления в законную силу решения по административному делу об оспаривании решения, действия (бездействия) в суд, гражданину, в организацию, иному лицу, в отношении которых соответственно допущены нарушения, созданы препятствия.

В случае указания в решении по административному делу об оспаривании решения, действия (бездействия) на необходимость его опубликования, оно должно быть опубликовано в установленный судом срок в указанном судом печатном издании, а при отсутствии указания на такое издание — в официальном печатном издании органа, организации, должностного лица.

Важно отметить ряд следующих новелл производства по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов публичной власти в сравнении с прежним порядком обжалования в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан:

— возможность заключения соглашения о примирении и, соответственно, прекращение производства по административному делу полностью либо в соответствующей части;

— наличие в указанной главе КАС РФ специальных норм, регулирующих порядок обращения в суд с административным иском об оспаривании решения представительного органа муниципального образования о самороспуске или об оспаривании решения представительного органа муниципального образования об удалении в отставку главы муниципального образования;

— сокращение срока обращения в суд с заявлением о признании незаконными решений, действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя с трех месяцев до 10 дней со дня, когда гражданину, организации, иному лицу стало известно о нарушении их прав, свобод и законных интересов, и др.¹

12.4. Контроль и надзор за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления

Государственный контроль и ответственность перед государством не означают ограничение самостоятельности местного самоуправления.

¹ Более подробно об этом см., например: *Сойников М. А.* Особенности производства по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) публично-правовых субъектов // Новая наука: стратегия и векторы развития. 2015. № 5—2. С. 200—202.

В соответствии с требованиями ст. 77 Закона об общих принципах организации местного самоуправления **надзор** за исполнением органами и должностными лицами местного самоуправления Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституций (уставов), законов субъектов РФ, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов осуществляют *органы прокуратуры РФ и другие уполномоченные федеральным законом органы*.

Федеральный закон от 17 января 1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (п. 1 ст. 21) обязывает прокурора осуществлять надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ, в том числе органами местного самоуправления, их должностными лицами.

При осуществлении такого надзора прокурор вправе:

— беспрепятственно входить на территории и в помещения органов местного самоуправления;

— иметь доступ к их документам и материалам;

— требовать представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений, выделения специалистов для выяснения возникших вопросов;

— проводить прокурорские проверки; возбуждать производство об административном правонарушении, а также требовать привлечения лиц, нарушивших закон, к уголовной или иной установленной законом ответственности; освобождать своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов;

— опротестовывать противоречащие закону правовые акты, обращаться в суд или арбитражный суд с требованием о признании таких актов недействительными;

— вносить представления об устранении нарушений закона.

Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в 10-дневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на решение представительного органа местного самоуправления — на ближайшем заседании. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста. О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме. При рассмотрении протеста коллегиальным органом о дне заседания сообщается прокурору, принесшему протест.

Представление об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению.

В течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих; о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме. При рассмотрении представления коллегиальным органом прокурору сообщается о дне заседания.

В целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его заместитель направляют в письменной форме, в том числе должностным лицам местного самоуправления, *предостережение о недопустимости нарушения закона*.

В соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» **функции по контролю и надзору** за исполнением, в том числе органами и должностными лицами местного самоуправления, предусмотренных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения в установленной сфере деятельности возлагаются:

- на Федеральную антимонопольную службу;
- Федеральную службу по ветеринарному и фитосанитарному надзору;
- Федеральную службу исполнения наказаний;
- Федеральную службу по надзору в сфере здравоохранения;
- Федеральную службу по надзору в сфере образования и науки;
- Федеральную службу по надзору в сфере природопользования;
- Федеральную службу по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций;
- Федеральную службу по надзору в сфере транспорта;
- Федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека;
- Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии;
- Федеральную службу судебных приставов;
- Федеральную службу по труду и занятости и др.

Функции по контролю и надзору за исполнением, в том числе органами и должностными лицами местного самоуправления, указанных выше общеобязательных правил поведения в установленной сфере деятельности возлагаются также на *органы регионального государственного контроля и надзора*.

В соответствии с требованиями ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусмотрено осуществление:

- регионального государственного надзора за сохранностью автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения;
- государственного контроля и надзора в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости в соответствии с законодательством РФ о долевом строительстве таких домов и объектов;
- регионального государственного строительного надзора в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации;
- регионального государственного ветеринарного надзора;

— регионального государственного надзора за применением подлежащих государственному регулированию цен (тарифов) на товары (услуги) в соответствии с законодательством РФ;

— регионального государственного экологического надзора (в части регионального государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр в отношении участков недр местного значения; регионального государственного надзора в области охраны атмосферного воздуха, использования и охраны водных объектов, обращения с отходами) на объектах хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности;

— регионального государственного надзора в области технического состояния самоходных машин и других видов техники;

— регионального государственного жилищного надзора и др.

В рамках рассматриваемой в данном параграфе тематики остаются актуальными существующие до настоящего времени проблемы дублирования и раздробленности контрольно-надзорных функций федеральных и региональных органов исполнительной власти.

Представляется, что указанные проблемы отчасти могут быть решены путем детальной правовой регламентации возникающих общественных отношений в соответствующих административных регламентах.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. В чем проявляется единая природа конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности?

2. Назовите основные муниципально-правовые санкции (правовосстановительные и предупредительные).

3. Что такое позитивная и негативная юридическая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления?

4. Каковы виды муниципально-правовой ответственности?

5. Раскройте юридическую процедуру отрешения от должности главы муниципального образования.

6. Каковы порядок и основания отзыва депутата представительного органа муниципального образования?

7. Раскройте юридические процедуры досрочного прекращения органами государственной власти субъекта РФ полномочий органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления на основании судебного решения.

8. В чем заключается прокурорский надзор за соблюдением законности органами и должностными лицами местного самоуправления?

9. Какие федеральные службы наделены полномочиями по контролю и надзору за исполнением органами и должностными лицами местного самоуправления установленных Конституцией РФ и законодательством общеобязательных правил поведения в установленной сфере деятельности?

Глоссарий

Административный центр сельского поселения, муниципального района — населенный пункт, который определен с учетом местных традиций и сложившейся социальной инфраструктуры и в котором в соответствии с законом субъекта РФ находится представительный орган соответствующего муниципального образования.

Благоустройство территории поселения (городского округа) — комплекс предусмотренных правилами благоустройства территории поселения (городского округа) мероприятий по содержанию территории, а также по проектированию и размещению объектов благоустройства, направленных на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан, поддержание и улучшение санитарного и эстетического состояния территории.

Власть местного самоуправления (муниципальная власть) — основанная на Конституции РФ, действующем законодательстве, уставах муниципальных образований самостоятельная форма реализации власти народа на территориях муниципальных образований, выражающаяся в волевом воздействии, осуществляемом населением, органами и должностными лицами местного самоуправления на субъектов муниципальных правоотношений и направленном в рамках единой общегосударственной политики и в интересах населения на решение вопросов местного значения, а в предусмотренных законом случаях — отдельных государственных полномочий, посредством принятия обязательных для исполнения муниципальных правовых актов, с возможностью применения для их реализации мер принуждения.

Внутригородская территория 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.

Вопросы местного значения — вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией РФ и Законом об общих принципах организации местного самоуправления осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Вопросы местного значения межпоселенческого характера — часть вопросов местного значения, решение которых в соответствии с Законом об общих принципах организации местного самоуправления 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.

Гарантии, обеспечивающие организационную самостоятельность местного самоуправления, — закрепленные Конституцией РФ и законодательством о местном самоуправлении организационные основы местного самоуправления, самостоятельно формируемые каждым муниципальным образованием органы местного самоуправления, не входящие в систему органов государственной власти, а также правовые принципы определения компетенции органов местного самоуправления.

Глава муниципального образования — выборное лицо, возглавляющее деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования.

Городское поселение — город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Городской округ — городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных Законом об общих принципах организации местного самоуправления вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

Городской округ с внутригородским делением — городской округ, в котором в соответствии с законом субъекта РФ образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования.

Государственные гарантии осуществления местного самоуправления — созданные государством и обществом необходимые условия и средства, обеспечивающие фактическую реализацию и всестороннюю охрану прав муниципальных образований, а также предпосылки для поступательного развития местного самоуправления.

Депутат (местный, муниципальный) — 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 заключившее контракт (трудовой договор) лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления.

Дотации — бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системой Российской Федерации на безвозмездной и безвозвратной основах для покрытия текущих расходов.

Земли поселений — земли, используемые и предназначенные для застройки и развития городских и сельских поселений и отделенные их чертой от земель других категорий.

Источник муниципального права России — установленные (санкционированные) органами государственной власти, органами местного самоуправления в различных формах и в соответствии с определенной иерархией муниципально-правовые нормы.

Лицо, замещающее муниципальную должность, — депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления, член избирательной комиссии муниципального образования, действующей на постоянной основе и являющейся юридическим лицом, с правом решающего голоса. Должности председателя контрольно-счетного органа муниципального образования, заместителя председателя контрольно-счетного органа муниципального образования, аудитора контрольно-счетного органа муниципального образования могут быть отнесены к муниципальным должностям в соответствии с законом субъекта РФ.

Межселенная территория — территория, находящаяся вне границ поселений.

Местное самоуправление в Российской Федерации — форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, — законами субъектов РФ, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Местное самоуправление в зарубежных странах — деятельность самого населения местной территориальной единицы — территориального коллектива (сообщества) и его выборных органов по управлению местными делами.

Местное управление в зарубежных странах — управленческая деятельность в местной территориальной единице, осуществляемая центральной государственной властью или администрацией вышестоящего территориального уровня государственного управления.

Слова «местный» и «муниципальный» и образованные на их основе слова и словосочетания — определения, применяемые в одном значении в отношении органов местного самоуправления, а также находящихся в муниципальной собственности организаций, объектов, в иных случаях, касающихся осуществления населением местного самоуправления.

Местный референдум — одна из форм непосредственного решения населением в соответствии с Конституцией РФ, федеральным законодательством, законом субъекта РФ, уставом муниципального образования наиболее важных вопросов местного значения посредством голосования граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме, место жительства которых расположено в границах муниципального образования.

Минимальный местный бюджет — расчетный объем доходов и расходов местного бюджета, учитывающий государственные минимальные социальные стандарты.

Муниципальная должность — должность, предусмотренная уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ, с установленными полномочиями на решение вопросов местного значения и ответственностью за осуществление этих полномочий, а также должность в органах местного самоуправления, образуемых в соответствии с уставом муниципального образования, с установленными кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного органа местного самоуправления и ответственностью за исполнение этих обязанностей.

Муниципальная собственность — имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям.

Муниципально-правовой институт — совокупность муниципально-правовых норм, регулирующих качественно однородные общественные отношения, возникающие в отдельных сферах организации местного самоуправления.

Муниципально-правовые нормы — правовые нормы, регулирующие общественные отношения, составляющие предмет муниципального права.

Муниципально-правовые отношения — общественные отношения, урегулированные нормами муниципального права, участники которых являются носителями субъективных прав и обязанностей, а также обладают правосубъектностью.

Муниципальное образование — городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения.

Муниципальные выборы — форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов РФ, уставами

муниципальных образований в целях формирования органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица.

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 РФ, 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 РФ.

Муниципальный служащий — гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет, исполняющий в порядке, определенном уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъекта РФ, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета.

Наука муниципального права — система научных идей и знаний об общественных отношениях, связанных с организацией местного самоуправления, формами и методами деятельности его органов по решению вопросов местного самоуправления, реализации отдельных государственных полномочий.

Органы местного самоуправления — избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Основы местного самоуправления — совокупность правовых норм, содержащихся в международных, федеральных, региональных и муниципальных правовых актах и закрепляющих в соответствии с политическими, экономическими и социальными основами конституционного строя Российской Федерации наиболее принципиальные, важные и общие для всех субъектов РФ, муниципальных образований территориальные, правовые, организационные и финансово-экономические начала деятельности населения по решению вопросов местного значения.

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления — совокупность закрепленных в нормах муниципального права неблагоприятных правовых последствий, которые могут наступать за противоправные решения или ненадлежащее осуществление ими полномочий (прав) по решению вопросов местного значения и реализацию отдельных государственных полномочий.

Полномочия органов местного самоуправления — неразрывное единство их прав и обязанностей, закрепляемых в уставе муниципального образования в соответствии с требованиями Конституции РФ, федеральных законов, конституций (уставов), законов субъектов РФ и необходимых для решения соответствующих вопросов местного значения, исчерпывающий перечень которых определен для каждого вида муниципального образования в Законе об общих принципах организации местного самоуправления.

Поселение — городское или сельское поселение.

Предметы ведения — сферы общественных отношений, регулирование которых отнесено Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований к федеральной компетенции, компетенции субъектов РФ, вопросам местного значения.

Регулирующие доходы — федеральные и региональные налоги и иные платежи, по которым законодательством устанавливаются нормативы отчислений (в процентах) в местные бюджеты на предстоящий финансовый год, а также на долговременной основе (не менее чем на три года).

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.

Система местного самоуправления — совокупность форм прямого волеизъявления граждан, органов местного самоуправления, территориального общественного самоуправления, других организационно-правовых форм осуществления местного самоуправления, через которые население муниципального образования реализует признаваемую и гарантируемую Конституцией РФ власть, решает вопросы местного значения, исходя из своих собственных интересов, исторических и иных местных традиций и обычаев.

Собрание — временное объединение жителей небольшого населенного пункта или части населенного пункта в конкретно определенное время для коллективного обсуждения и решения каких-либо местных проблем и вопросов.

Статус депутата, выборного должностного лица местного самоуправления (главы муниципального образования) — правовое положение, характеризующееся совокупностью предусмотренных Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями, уставами и законами субъектов РФ, муниципальными правовыми актами прав и обязанностей указанных лиц; форм их деятельности; срока, оснований досрочного прекращения

ими полномочий и ограничений, связанных с их осуществлением; основных гарантий деятельности; муниципально-правовой ответственности.

Субвенции — бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системой Российской Федерации или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основах на осуществление определенных целевых расходов.

Сход — форма временного объединения людей в сравнительно небольших по численности поселениях с целью выработки и принятия коллективного решения по вопросам хозяйственной и социально-культурной жизни.

Территориальное общественное самоуправление — самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

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

Тестовые задания

1. Муниципальное право представляет собой:

а) систему правовых норм, в которых закреплены основы местного самоуправления, государственные гарантии и основные формы его осуществления, полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, а также отдельные государственные полномочия, которыми они могут наделяться;

б) совокупность правовых норм, закрепленных в Конституции РФ и федеральных законах по вопросам организации местного самоуправления;

в) систему норм права, сформулированных в муниципальных правовых актах;

г) совокупность правовых норм, регулирующих основы системы местного самоуправления в интересах обеспечения признаваемого и гарантируемого Конституцией РФ права населения на самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местного значения.

2. Предмет муниципального права охватывает следующие сферы общественных отношений:

а) установления основ местного самоуправления и государственных гарантий его осуществления;

б) установления способов реализации гражданами своего конституционного права на образование;

в) установления организационно-правовых форм осуществления местного самоуправления;

г) определения оснований административной ответственности муниципальных служащих.

3. Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает:

а) решение населением вопросов местного значения;

б) государственную безопасность;

в) призыв молодежи на военную службу;

г) пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

4. Принципами местного самоуправления в Российской Федерации являются:

а) территориальный;

б) разделения властей;

в) федерализма;

г) самостоятельности в решении вопросов местного значения.

5. Органы местного самоуправления самостоятельно:

- а) управляют муниципальной собственностью;
- б) утверждают местные бюджеты;
- в) устанавливают налоги;
- г) управляют жилым фондом на своей территории.

6. Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется:

- а) запретом на ограничение прав местного самоуправления;
- б) ограничением прокурорского надзора за ним;
- в) правом на судебную защиту;
- г) самостоятельностью распоряжения земельными ресурсами.

7. Местное самоуправление — это:

- а) форма народовластия;
- б) право народа на управление местным хозяйством;
- в) признаваемая Конституцией РФ самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению вопросов местного значения;
- г) деятельность органов местного самоуправления по реализации предусмотренных законом полномочий.

8. Вопросы местного значения — это:

- а) вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией РФ и федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно;
- б) определяемые органами власти субъектов РФ предметы ведения органов местного самоуправления;
- в) часть вопросов местного значения, решение которых в соответствии с федеральными законами и муниципальными правовыми актами осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления муниципального района самостоятельно;
- г) определяемые в уставе муниципального образования предметы ведения соответствующего муниципального образования.

9. Муниципальная собственность — это:

- а) собственность, не относящаяся к федеральной собственности;
- б) форма собственности, признаваемая и защищаемая государством наравне с иными формами собственности;
- в) собственность муниципального образования;
- г) собственность органов местного самоуправления.

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

- а) со дня официального опубликования;
- б) с 1 января 2006 г.;

в) с 1 января 2009 г.;

г) ряд его положений — со дня официального опубликования или с 1 сентября 2005 г.

11. Слова «местный» и «муниципальный» и образованные на их основе слова и словосочетания используются как:

а) синонимы;

б) определения, имеющие одно значение в отношении органов местного самоуправления, находящихся в муниципальной собственности организаций, объектов, в иных случаях, касающихся осуществления населением местного самоуправления;

в) соответственно как частное и общее;

г) как несопоставимые по смыслу.

12. Правом на осуществление местного самоуправления в Российской Федерации обладают:

а) граждане Российской Федерации;

б) иностранные граждане, законно находящиеся в Российской Федерации;

в) иностранные граждане, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального проживания;

г) постоянно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане.

13. Права граждан на осуществление местного самоуправления могут быть ограничены федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях:

а) сохранения единства городского хозяйства городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга;

б) защиты основ конституционного строя;

в) обеспечения обороны и безопасности государства;

г) обеспечения органами государственной власти государственных гарантий права населения на осуществление местного самоуправления.

14. К числу муниципально-правовых актов относятся:

а) решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан;

б) конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ;

в) исторические и иные местные традиции и обычаи;

г) решения представительного органа местного самоуправления.

15. Устав муниципального образования может приниматься:

а) представительным органом муниципального образования;

б) в ходе местного референдума;

в) населением непосредственно на сходе граждан;

г) главой муниципального образования.

16. Устав муниципального образования вступает в силу с момента:

- а) принятия;
- б) государственной регистрации;
- в) официального опубликования (обнародования);
- г) после истечения срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего муниципальный правовой акт о внесении в устав определенных в законе изменений и дополнений.

17. Порядок регистрации устава муниципального образования устанавливается:

- а) федеральным законом;
- б) федеральным конституционным законом;
- в) законом субъекта РФ;
- г) ведомственными актами Министерства юстиции РФ.

18. Экономическую основу местного самоуправления составляет:

- а) движимое и недвижимое имущество муниципального образования;
- б) муниципальная собственность, местные финансы, имущество, находящееся в государственной собственности и переданное в управление органам местного самоуправления, и иная собственность, служащая удовлетворению потребностей населения муниципального образования;
- в) находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований;
- г) муниципальная собственность, финансы, кредиты, внебюджетные средства, муниципальная казна, местный бюджет, а также земля и другие природные ресурсы.

19. Муниципальной собственностью управляют, права собственника муниципального имущества осуществляют:

- а) органы местного самоуправления;
- б) органы власти субъекта РФ;
- в) органы местного самоуправления от имени муниципального образования, а в случаях, предусмотренных законодательством, население муниципального образования непосредственно;
- г) муниципальные унитарные предприятия.

20. Порядок и условия приватизации объектов муниципальной собственности определяет:

- а) орган государственной власти субъекта РФ;
- б) администрация муниципального образования;
- в) население непосредственно или представительные органы местного самоуправления;
- г) орган местного самоуправления в соответствии с федеральными законами.

21. Осуществлять внешнеэкономическую деятельность органы местного самоуправления:

- а) не вправе, это прерогатива государственных органов;
- б) вправе, но только по согласованию с органами государственной власти субъектов РФ;
- в) вправе, но только в соответствии с федеральными законами;
- г) не вправе, это не входит в их компетенцию.

22. В соответствии с БК РФ к местным бюджетам относятся:

- а) все бюджеты, которые не являются государственным бюджетом;
- б) бюджеты городов и поселков;
- в) бюджеты муниципальных образований;
- г) консолидированные бюджеты муниципальных районов.

23. Целью предоставления дотаций муниципальным образованиям является:

- а) выравнивание бюджетной обеспеченности муниципального образования;
- б) выравнивание размера оплаты труда депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе;
- в) обеспечение прожиточного минимума населения муниципального образования;
- г) формирование расходных источников местных бюджетов в соответствии с минимальными государственными социальными стандартами.

24. Расходы местных бюджетов определяются:

- а) представительными органами муниципального образования;
- б) в отдельных муниципальных образованиях — представительными органами муниципального образования в соответствии с законами субъекта РФ;
- в) населением муниципального образования;
- г) главой муниципального образования.

25. Местные налоги, сборы и их ставки устанавливает:

- а) глава муниципального образования;
- б) федеральный орган государственной власти;
- в) население муниципального образования;
- г) представительный орган муниципального образования.

26. Отменить или приостановить действие муниципальных правовых актов могут (может):

- а) органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления, их принявшие (издавшие);
- б) суд;
- в) Президент России;
- г) прокурор.

27. Полномочия представительного органа местного самоуправления могут быть досрочно прекращены:

- а) решением суда;
- б) законом субъекта РФ;
- в) правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ;
- г) федеральным конституционным законом.

28. Муниципальное образование — это:

- а) населенная территория, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления;
- б) городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения;
- в) городское, сельское поселение, несколько поселений, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которой действует устав муниципального образования;
- г) вид административно-территориального деления субъекта РФ.

29. Обеспечение, регулирование и защита прав граждан на осуществление местного самоуправления входит в компетенцию:

- а) федеральных органов государственной власти;
- б) органов государственной власти субъектов РФ;
- в) органов местного самоуправления;
- г) судов и органов прокуратуры.

30. Официальная символика муниципального образования включает:

- а) любые официальные символы, предусмотренные в уставе муниципального образования;
- б) государственные символы (герб, флаг, гимн, столица) и т.п.;
- в) эмблемы, отражающие местные традиции;
- г) флаг, герб, эмблемы, отражающие исторические, культурные, национальные и иные местные традиции и особенности.

31. Изменение границ муниципального образования осуществляется:

- а) уставом муниципального образования;
- б) федеральным законом;
- в) актом главы администрации муниципального образования;
- г) законом субъекта РФ.

32. Местное самоуправление в Российской Федерации осуществляется:

- а) в городских поселениях;
- б) наукоградах;
- в) городах федерального значения;
- г) автономных образованиях.

33. Инициатором изменения границ муниципального образования может выступать:

- а) только население муниципального образования;
- б) население муниципального образования, его органы, федеральные органы и органы государственной власти субъекта РФ;
- в) только органы государственной власти субъекта РФ;
- г) только местные органы самоуправления.

34. Право на самостоятельное осуществление местного самоуправления возникает у населения при численности поселения:

- а) более 1000 человек, для территории с высокой плотностью населения — более 3000 человек;
- б) от 100—1000 человек;
- в) независимо от численности;
- г) менее 100 человек — на территориях с низкой плотностью населения и в труднодоступных местностях.

35. Структуру органов местного самоуправления вновь образуемого муниципального образования определяет:

- а) население на местном референдуме;
- б) глава муниципального образования;
- в) органы государственной власти субъекта РФ;
- г) представительные органы местного самоуправления.

36. В соответствии с федеральным законом обязательным является наличие:

- а) представительного органа муниципального образования;
- б) главы муниципального образования и местной администрации;
- в) контрольного органа муниципального образования;
- г) избирательной комиссии муниципального образования.

37. Местный референдум — это:

- а) всеобщее голосование жителей муниципального образования;
- б) голосование населения по вопросам местного значения;
- в) установленный уставом муниципального образования способ принятия решений;
- г) голосование на местном уровне.

38. Народная правотворческая инициатива — это:

- а) право населения вносить проекты актов по вопросам местного значения в органы местного самоуправления;
- б) предложения граждан, адресованные органам местного самоуправления по организации местного самоуправления;
- в) сформулированные в установленной форме и переданные через средства массовой информации предложения граждан об улучшении работы органов местного самоуправления;

г) право граждан принимать решения, обязательные для исполнения на всей территории муниципального образования.

39. Численный состав представительного органа местного самоуправления определяется:

а) в соответствии с законом субъекта РФ исходя из численности его законодательного органа;

б) населением муниципального образования на референдуме самостоятельно;

в) решением главы местной администрации в зависимости от численности населения;

г) в уставе муниципального образования в зависимости от численности населения.

40. Представительный орган местного самоуправления может не избираться:

а) в поселениях, устав которых не предусматривает создание представительных органов местного самоуправления;

б) в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек;

в) во внутригородских муниципальных образованиях городов федерального значения;

г) в соответствии с Конституцией РФ и законодательством о местном самоуправлении создание представительных органов местного самоуправления во всех поселениях обязательно.

41. Органы государственной власти субъекта РФ могут осуществлять отдельные полномочия органов местного самоуправления:

а) в случае отсутствия или невозможности образования органов местного самоуправления по основаниям, предусмотренным федеральным законом;

б) в случае возникновения просроченной задолженности муниципальных образований по исполнению своих долговых или бюджетных обязательств;

в) в случае необходимости защиты конституционного строя;

г) согласно Конституции РФ осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается ни при каких случаях.

42. Хозяйственные отношения между органами местного самоуправления и предприятиями, учреждениями и организациями, не находящимися в муниципальной собственности, строятся на основе:

а) договоров;

б) Конституции РФ и федеральных законов;

в) решений местной администрации;

г) законов субъектов РФ.

43. Местная казна — это:

- а) средства местного бюджета;
- б) средства местного бюджета, а также иное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями;
- в) все финансовые средства органов местного самоуправления, за исключением кредитов и других заемных средств;
- г) средства местного бюджета без учета субвенций и дотаций.

44. Дотации местного бюджета — это средства:

- а) предоставленные государством для социально-культурных, экономических и других мероприятий на местном уровне;
- б) предоставленные местным бюджетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ в порядке бюджетного регулирования без целевого назначения;
- в) предоставленные местным бюджетам из бюджета субъекта РФ для покрытия текущих расходов бюджета на соответствующий финансовый год;
- г) передаваемые из государственного бюджета в местный бюджет и подлежащие возврату в установленные сроки.

45. Субвенции в местный бюджет — это денежные средства, выделяемые:

- а) на конкретные цели и на определенный срок муниципальным образованиям из федерального бюджета, бюджета субъекта РФ и подлежащие возврату в соответствующий бюджет в случае неиспользования их по целевому назначению в установленный срок;
- б) без целевого назначения на определенный срок муниципальным образованиям из федерального бюджета, бюджета субъекта РФ и подлежащие возврату в соответствующий бюджет в случае неисполнения основных показателей местного бюджета;
- в) на конкретные цели из федерального бюджета, бюджета субъекта РФ и подлежащие возврату в соответствующий бюджет в случае их нецелевого расходования;
- г) на конкретные цели и на определенный срок муниципальным образованиям из федерального бюджета, бюджета субъекта РФ и подлежащие возврату в сроки, установленные договором.

46. Под муниципальным заказом понимается:

- а) заказ главы муниципального образования, сделанный муниципальному предприятию;
- б) соглашение между органом местного самоуправления и подрядной организацией на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд;
- в) заказ муниципальных предприятий, учреждений, организаций на получение дополнительных средств из местного бюджета;
- г) заказ органов местного самоуправления на приобретение имущества, не закрепленного за муниципальными предприятиями, учреждениями, организациями.

47. К муниципальным ценным бумагам относятся:

- а) облигации, жилищные сертификаты и другие ценные бумаги, распространяемые на территории муниципального образования;
- б) ценные бумаги, приносящие доходы в местный бюджет;
- в) облигации, жилищные сертификаты и другие ценные бумаги, выпускаемые органами местного самоуправления;
- г) облигации, жилищные сертификаты и другие ценные бумаги, обеспеченные недвижимым муниципальным имуществом и средствами муниципального бюджета.

48. Особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения состоят:

- а) в возможности осуществлять полномочия органов местного самоуправления органами государственной власти субъекта РФ;
- б) определении в законах субъектов РФ вопросов местного значения и источников доходов местных бюджетов;
- в) закреплении двойного статуса органов государственной власти субъектов РФ;
- г) определении состава муниципального имущества внутригородских муниципальных образований.

49. Субъектами муниципально-правовых отношений является (-ются):

- а) народ;
- б) международные общественные организации;
- в) население муниципального образования;
- г) высшее учебное заведение.

50. Муниципальные правовые акты могут признаваться источниками конституционного права, если они:

- а) расширяют права граждан на участие в управлении государством;
- б) устанавливают гарантии для решения населением всех вопросов местного значения;
- в) закрепляют правила торгово-бытового обслуживания населения;
- г) определяют размеры местных налогов и сборов.

51. Среди видных деятелей земского движения дореволюционной России можно выделить:

- а) В. Н. Лешкова;
- б) А. И. Васильчикова;
- в) Д. И. Овсянко;
- г) Н. И. Кузнецова.

Темы рефератов, курсовых и выпускных квалификационных (дипломных) работ и методические рекомендации по их написанию

Методические указания по написанию различных видов письменных работ

Одной из важных форм повышения качества усвоения знаний при изучении учебной дисциплины «Муниципальное право Российской Федерации» является самостоятельное написание студентами различных видов письменных работ: реферата, эссе, контрольной и курсовой работы. По итогам обучения по образовательным программам бакалавриата может быть подготовлена выпускная квалификационная (дипломная) работа по проблематике местного самоуправления.

Осуществляемый в процессе подготовки письменной работы анализ необходимого научного, справочного и практического материала, позволяет углубить и закрепить теоретические знания, лучше уяснить проблемы правового регулирования тех или иных институтов местного самоуправления, трудности практической реализации правовых установлений. Кроме того, студенты приобретают и совершенствуют навыки самостоятельного исследования процессов, происходящих в местном самоуправлении, в политической и социально-экономической жизни государства.

В письменной работе студенты имеют возможность аргументировано изложить свое понимание осуществляемой в стране реформы местного самоуправления, внести предложения по совершенствованию механизма правового регулирования общественных отношений, складывающихся в муниципальных образованиях. При этом вполне правомерно использование по теме письменной работы достижений теоретической мысли смежных юридических, а также иных обществоведческих наук.

При подготовке письменной работы целесообразно придерживаться следующей схемы изучения вопросов:

- 1) уяснение (осмысление), с учетом полученных в вузе знаний, избранной темы письменной работы;
- 2) подбор (поиск) необходимой научной, справочной, учебной литературы, статистических и социологических сведений, законодательных и иных нормативных правовых актов, а также иных источников;
- 3) анализ и систематизация собранных по теме работы материалов;
- 4) подготовка плана написания работы;
- 5) написание текста работы в объеме, определяемом видом работы:
— реферат — 10–15 с.;
— эссе — 7–8 с.;

- контрольная работа — 3–5 с.;
- курсовая работа — 25–30 с.;
- выпускная квалификационная работа — 50–60 с.;

б) оформление рукописи работы в соответствии с предъявляемыми требованиями (оформление титульного листа, сносок, библиографии).

Уяснение (осмысление) проблемы и формулирование замысла письменной работы требуют от автора использования полученных в ходе обучения в учебном заведении знаний не только в области муниципального права, но и смежных научных дисциплин, четкого понимания стоящих перед ним задач:

- написания работы конкретного вида, отвечающей определенным требованиям (реферата, эссе, контрольной, курсовой, выпускной квалификационной работы);

- представления письменной работы преподавателю для проверки (реферат, эссе, контрольная работа), к защите на кафедре (курсовая работа), Государственной экзаменационной комиссии (выпускная квалификационная работа);

- подготовки работы в виде теоретического исследования или обобщения практики, либо работы комплексного характера;

- необходимости аргументации выводов и предложений справочными, статистическими материалами или примерами из практики организации местного самоуправления в муниципальных образованиях.

При **подборе материалов** для написания работы важно ориентироваться как на современные новейшие нормативные источники (использование нормативных актов в последней редакции), так и на предшествующее законодательство РСФСР и СССР (с целью проведения сравнительного анализа развития того или иного муниципально-правового института), труды ученых советского периода и научные исследования последних 10–15 лет, а также на зарубежный опыт.

При **анализе и систематизации** имеющихся по теме материалов параллельно намечается структура работы. Целесообразно **план работы** согласовать с руководителем, предложив для обсуждения несколько вариантов. В соответствии с согласованным планом осуществляется группировка материалов по главам, параграфам либо по пунктам и их систематизация, т.е. расположение в определенной логической последовательности. Рубрики или иные выделения в тексте должны акцентировать внимание на важных, узловых аспектах темы, выводах, рекомендациях, предложениях.

Написание работы осуществляется самостоятельно путем творческого изложения собранных научных материалов и нормативных источников. При использовании идей, выводов либо текстового материала (цитат) других авторов необходимо делать ссылку на соответствующее издание, где содержатся используемые идеи и материалы. Подготовленная рукопись требует повторного прочтения, критической оценки материала, с целью выявления наиболее слабых, отвлеченно-описательных, недостаточно аргументированных моментов, а также тех частей текста, содержание которых выходит за пределы темы письменной работы. Одновременно осуществ-

вляется литературная правка, проверяется правильность написания выходных данных (для научной работы — точное указание фамилии, имени, отчества автора (-ов), название научного труда, место издания, название издательства, год издания, номера страниц; для нормативного акта — источник опубликования («Собрание законодательства Российской Федерации», «Российская газета», «Ведомости Московской городской Думы» (либо иных законодательных органов), «Бюллетень Московской областной Думы» (либо иных законодательных органов), сборники нормативных актов и др.), год и номер издания, номер статьи. Если нормативный акт опубликован в газете, то указываются ее название, год, день и месяц издания. Уточняется правильность оформления работы, написания научно-справочного аппарата в тексте и в конце письменной работы. Допускаются подчеркивание, выделение отдельных мест полужирным шрифтом либо курсивом.

Письменные работы **оформляются** на стандартной бумаге А4. Текст печатается через полтора интервала и только с одной стороны листа. Сноски оформляются внизу страницы через один интервал. Необходимо соблюдать следующие размеры полей: левое — 35 мм, правое — до 15 мм, верхнее и нижнее — не менее 20 мм. Шрифт: Times New Roman, 14 кегль для основного текста и 10 кегль — для сносок.

Реферат

Реферат (от лат. *refero* — доложить) представляет собой обобщенное изложение идей, концепций, точек зрения, выявленных и изученных автором в ходе самостоятельного анализа рекомендованных и дополнительных научных источников, а также предложение на этой основе собственных (оригинальных) суждений, выводов и рекомендаций.

Примерный перечень тем рефератов приведен ниже, однако студент не связан этим перечнем и по согласованию с преподавателем может реферировать и другие темы.

Свидетельством высокой культуры письменной работы является правильное и грамотное оформление ее текста, непременно указание источников ссылок, авторов научных позиций, последовательное изложение списка использованной литературы.

Структура реферата определяется студентом самостоятельно. Он может излагать идеи, содержащиеся в источниках, либо в том порядке, в каком они приводятся в этом источнике, либо на основе собственного критерия, о чем следует сказать в небольшом *введении* (1–1,5 с.). В *заключении* (1–2 с.) автор реферата подводит итоги проведенного исследования вопросов темы в соответствии с поставленной целью и заявленными задачами, обобщает выводы и предложения.

В реферате используется сплошная нумерация страниц. Введение, основная часть, заключение, а также список использованной литературы начинаются с новой страницы.

Реферат имеет титульный лист, структурный план и оформление в соответствии с установленными правилами.

Сроки сдачи реферата определяет преподаватель, ведущий семинарские занятия.

Примерный перечень тем рефератов

1. Муниципальное право — комплексная отрасль российского права.
2. Местное самоуправление: понятие, конституционно-правовая основа.
3. Становление и развитие местного самоуправления в России.
4. Системы местного самоуправления в зарубежных странах.
5. Принципы организации и деятельности местных советов в Советской России.
6. Общие принципы местного самоуправления: понятие, эволюция развития, правовое закрепление.
7. Местное самоуправление в системе народовластия.
8. Местное самоуправление как институт гражданского общества.
9. Особенности правового регулирования местного самоуправления.
10. Функции местного самоуправления.
11. Устав муниципального образования: понятие, структура, порядок принятия.
12. Система муниципальных правовых актов.
13. Территориальные основы местного самоуправления.
14. Муниципальное образование: понятие, состав территории, правовое регулирование.
15. Городское, сельское муниципальное образование: критерии образования, правовой статус.
16. Муниципальный район: критерии образования, правовой статус.
17. Городской округ: виды, критерии образования, правовой статус. Внутригородской район.
18. Особенности организации местного самоуправления на отдельных территориях
19. Формы прямой демократии в системе местного самоуправления.
20. Становление и развитие форм прямой демократии в местном самоуправлении.
21. Местный референдум как форма прямого волеизъявления граждан.
22. Муниципальные выборы: понятие, правовая основа организации и проведения.
23. Сход граждан: понятие, порядок проведения, полномочия.
24. Территориальное общественное самоуправление.
25. Структура органов местного самоуправления.
26. Представительный орган муниципального образования.
27. Исключительные полномочия представительного органа: понятие и содержание.
28. Основания досрочного прекращения полномочий представительного органа.
29. Правовой статус главы муниципального образования.
30. Местная администрация: порядок формирования, структура, основные полномочия.
31. Правовой статус главы местной администрации.

32. Муниципальная служба.
33. Муниципальный служащий: основы правового статуса.
34. Государственные гарантии прав муниципального служащего.
35. Экономическая основа местного самоуправления: понятие и состав.
36. Становление и развитие института муниципальной собственности.
37. Развитие правомочий собственника муниципальной собственности.
38. Местный бюджет.
39. Бюджетный процесс в муниципальном образовании.
40. Источники доходов местного бюджета и проблемы их расширения.
41. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.
42. Конституционно-правовые гарантии местного самоуправления.
43. Судебная защита прав местного самоуправления.
44. Вопросы местного самоуправления в решениях Конституционного Суда РФ.
45. Институт ответственности в муниципальном праве.
46. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством (сравнительный анализ развития этого вида ответственности в федеральном законодательстве).
47. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед юридическими и физическими лицами.
48. Особенности организации местного самоуправления в г. Москве.

Курсовая работа

Курсовая работа — это самостоятельное, выполненное под руководством преподавателя исследование с элементами научной новизны либо имеющее характер творческого изучения, обобщения собранного материала, его анализа, выявления проблем и внесения аргументированных предложений по их разрешению. Курсовая работа является теоретической компонентой анализа актуальных вопросов муниципального права.

Одной из целей подготовки курсовой работы является оценка уровня овладения студентом теоретико-методологических основ муниципального права, выявление степени подготовленности студента к изложению концептуальных положений изучаемой дисциплины.

В процессе подготовки к написанию курсовой работы студенту предстоит решить ряд конкретных задач:

- изучить по выбранной теме рекомендованную и дополнительную литературу, включая научные исследования, справочные издания, законодательные и иные нормативные правовые акты, зарубежные источники;
- самостоятельно проанализировать и оценить современные концептуальные взгляды по изучаемой проблеме, содержащиеся в трудах отечественных и зарубежных исследователей;
- определить объект и предмет исследования, уточнить основные понятия и категории муниципального права, используемые применительно к теме курсовой работы;
- обобщить полученные выводы, аргументировать и систематизировать выдвинутые автором курсовой работы предложения и рекомендации

по совершенствованию правового регулирования, а также правоприменительной практики.

Курсовая работа выполняется в установленные кафедрой сроки.

Совместно с научным руководителем студент уточняет и определяет: тему работы; круг вопросов, подлежащих изучению и освещению; план работы и ее структуру; при необходимости определяет также форму прикладного исследования; сроки выполнения работы, в том числе по этапам; определяет перечень необходимых научных, справочных, законодательных и иных нормативных правовых источников.

Структура курсовой работы должна отвечать задаче наиболее полного раскрытия содержания избранной темы. Она включает введение, основную часть, заключение, приложения (если в этом есть необходимость), список использованной литературы.

Во *введении* (2–3 с.) обосновываются актуальность темы, цель и задачи, которые необходимо решить для раскрытия темы работы, значимость данной проблематики для науки муниципального права и практики местного самоуправления.

Основная часть курсовой работы содержит, как правило, только главы (две — три) без их разбивки на параграфы. Вместе с тем, если содержание главы получается большим, то уместно будет выделить несколько параграфов. Все части курсовой работы излагаются в определенной логической последовательности и взаимосвязи. В тексте можно размещать таблицы, схемы, диаграммы. В основной части автор исследует важнейшие понятия и категории, другие положения, которые позволяют раскрыть сущность вопросов темы и вытекают из анализа теоретических и документальных источников, материалов практической деятельности органов государственной власти или местного самоуправления.

В *заключении* (2–3 с.) подводятся итоги проведенного исследования вопросов темы в соответствии с поставленной целью и заявленными задачами курсовой работы, обобщаются выводы и предложения по совершенствованию механизмов правового регулирования, по разрешению выявленных проблем.

Список использованной литературы начинается с изложения перечня использованных при подготовке курсовой работы законодательных и иных нормативных правовых актов (международно-правовые акты, Конституция РФ, федеральные законы, постановления палат Федерального Собрания РФ, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, решения Конституционного Суда РФ и других высших федеральных судов, законы субъектов РФ, акты глав исполнительной власти субъектов РФ, уставы муниципальных образований, нормативные правовые акты органов местного самоуправления). Затем приводится список монографий, научных статей в журналах, авторефератов диссертаций, статей в газетах, журналах и интернет-изданиях (фамилии авторов при этом перечисляются в алфавитном порядке).

В курсовой работе используется сплошная нумерация страниц. Введение, каждая глава, заключение, а также список использованной литературы начинаются с новой страницы.

Курсовая работа имеет титульный лист, структурный план и оформление в соответствии с установленными правилами.

Курсовая работа представляется на кафедре в одном экземпляре не позднее, чем за две недели до защиты. На курсовую работу дается отзыв научного руководителя, который оформляется на специальном бланке. При оценке работы учитываются ее содержание, актуальность, самостоятельность подготовки, оригинальность выводов и предложений, полнота использования научных и нормативно-правовых источников, язык и стиль изложения материала (грамотность и профессиональность). Отзыв заканчивается общим выводом о том, может ли быть данная курсовая работа допущена к защите. В случае отрицательного вывода о качестве работы — предложения по ее доработке.

Курсовая работа вместе с отзывом передается студенту для ознакомления. При отрицательном отзыве курсовая работа перерабатывается и представляется на повторное рецензирование на кафедре, с обязательным приложением первого отзыва. При защите курсовой работы определяются уровень теоретических знаний и практических навыков студента, соответствие работы предъявляемым требованиям. В ходе защиты студент кратко излагает содержание работы, дает исчерпывающие ответы на замечания и вопросы членов комиссии. Оценка выполненной студентом курсовой работы производится по итогам ее защиты и мнения членов комиссии о ее качественном уровне.

Оценка за курсовую работу отражается в приложении к диплому об окончании вуза.

Примерный перечень тем курсовых работ

1. Местное самоуправление: понятие, сущность и формы осуществления.
2. Местное самоуправление в системе публичной власти Российской Федерации.
3. Теоретические основы и системы местного самоуправления в зарубежных странах.
4. Международно-правовые акты о местном самоуправлении и практика их реализации в современной России.
5. Правовые основы и организация земского и городского самоуправления в дореволюционной России.
6. Конституционно-правовое регулирование организации власти на местах в Советской России.
7. Закон РФ «О местном самоуправлении в Российской Федерации» 1991 г. и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 г.: общее и особенное.
8. Развитие институтов местного самоуправления в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г.
9. Конституционно-правовые механизмы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в современной России.

10. Местное самоуправление в механизме гражданского общества.
11. Власть местного самоуправления: понятие, сущность, конституционно-правовые основы.
12. Общие принципы организации местного самоуправления.
13. Развитие понятия «общие принципы местного самоуправления» в решениях Конституционного Суда РФ.
14. Функции местного самоуправления.
15. Власть местного самоуправления и государственная власть: общее и особенное.
16. Конституционно-правовые основы местного самоуправления в современной России.
17. Законодательство субъектов Федерации о местном самоуправлении: общие тенденции развития.
18. Территориальная организация местного самоуправления: понятие, становление, тенденции развития.
19. Муниципальное образование: понятие, критерии формирования, уровни.
20. Вопросы местного значения муниципального образования: проблемы правового регулирования.
21. Устав муниципального образования в системе муниципальных правовых актов.
22. Правовые акты местного самоуправления: понятие, виды, юридическая сила.
23. Структура органов местного самоуправления: конституционно-правовая основа.
24. Представительный орган местного самоуправления как выразитель воли населения муниципального образования.
25. Представительный орган местного самоуправления: правовые основы формирования, состав, структура, порядок деятельности.
26. Правовой статус депутата представительного органа муниципального образования.
27. Исключительные полномочия представительного органа местного самоуправления.
28. Представительный орган в структуре органов местного самоуправления: организационно-правовые механизмы взаимодействия.
29. Глава муниципального образования: правовой статус.
30. Местная администрация — исполнительно-распорядительный орган муниципального образования.
31. Муниципальная служба: правовые основы организации и прохождения.
32. Правовой статус муниципального служащего.
33. Компетенция (предметы ведения и полномочия) органов местного самоуправления.
34. Формы прямой демократии в системе местного самоуправления.
35. Местный референдум.
36. Муниципальные выборы.

37. Институт отзыва в местном самоуправлении: понятие, правовая основа, проблемы реализации.
38. Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.
39. Территориальное общественное самоуправление.
40. Муниципальная собственность: конституционно-правовой статус.
41. Владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.
42. Местный бюджет: структура, порядок разработки и утверждения.
43. Бюджетный процесс в муниципальном образовании.
44. Источники доходной части местного бюджета
45. Расходы местного бюджета: проблемы оптимизации.
46. Государственные гарантии местного самоуправления.
47. Вопросы местного самоуправления в решениях Конституционного Суда РФ.
48. Судебная защита прав местного самоуправления.
49. Ответственность представительного органа местного самоуправления перед государством: понятие, основания, правовое регулирование.
50. Ответственность главы муниципального образования и главы местной администрации перед государством: понятие, основания, правовое регулирование.
51. Ответственность органов местного самоуправления перед населением, юридическими и физическими лицами.
52. Особенности организации местного самоуправления на отдельных территориях.
53. Местное самоуправление в Москве: правовое регулирование и тенденции развития.
54. Межмуниципальные объединения.
55. Проблемы повышения эффективности местного самоуправления в современных условиях: правовые аспекты.

Творческие работы

Творческая работа — это выполнение работы нестандартного или вспомогательного научного, источниковедческого, методического или учебно-практического характера, связанное с поиском, оформлением, систематизацией, представлением знаний в области муниципального права. Содержание творческой работы должно быть согласовано с преподавателем, ведущим семинарские занятия. В зависимости от сложности творческой работы преподаватель определяет, какой вид письменной работы заменяет выполнение творческой работы (*курсовую или реферат*).

Примерные виды творческих работ

1. Перевод в электронную форму (сканирование, форматирование, вычитка) монографической работы или сборника статей по конституционному праву.
2. Представление пакета слайдов по всем или нескольким темам муниципального права.

3. Подборка статистических данных и оформление их в виде таблиц, графиков по одной или нескольким темам муниципального права.
4. Подготовка задач или практических ситуаций (не менее пяти) по темам муниципального права.
5. Подготовка тестов (не менее 10) по темам муниципального права.
6. Разработка веб-страницы по одной из тем муниципального права.
7. Разработка правовой базы данных по муниципальному праву.
8. Разработка научной базы данных по темам муниципального права.
9. Разработка доклада по одной из тем или проблем местного самоуправления в форме электронной презентации Microsoft PowerPoint.
10. Разработка деловой или ролевой игры по муниципальному праву.
11. Создание графических иллюстраций (рисунков, картин, компьютерной графики) по муниципальному праву.

Выпускная квалификационная (дипломная) работа

Выпускная квалификационная работа является высшей формой исследовательской письменной работы, выполняемой студентом в процессе обучения. Она завершает подготовку специалиста и показывает его профессиональный уровень и способность грамотно решать теоретические и практические задачи. Основной целью выпускной квалификационной работы по проблематике муниципального права является систематизация и углубление теоретических и практических знаний студента в области муниципального права и проблем функционирования местного самоуправления.

Важнейшими требованиями к автору выпускной квалификационной работы по муниципальному праву являются:

- полнота освещения и глубина научного анализа исследуемой проблемы;
- умение выходить на теоретические обобщения, практические выводы и рекомендации;
- логически последовательное изложение материала;
- обоснованность предложений по совершенствованию правового регулирования муниципальных отношений и практики организации местного самоуправления;
- использование достоверного практического материала и нормативных актов, действующих в последней редакции;
- владение современными приемами поиска, отбора, обработки и использования материалов информационных правовых баз данных;
- умелая аргументация своей позиции по дискуссионным проблемам темы выпускной квалификационной работы.

Темой выпускной квалификационной работы по муниципальному праву может быть: тема, выбранная студентом из предлагаемого кафедрой примерного перечня тем выпускных квалификационных работ; тема, являющаяся продолжением исследований, проводимых студентом в процессе написания курсовых работ; тема, сформулированная в процессе собеседования студента с научным руководителем по актуальным проблемам курса «Муниципальное право Российской Федерации»; тема, самостоятельно

предложенная студентом с учетом его научного и практического интереса. Выбор и закрепление за студентом темы выпускной квалификационной работы по муниципальному праву, а также научного руководителя согласовывается на кафедре и оформляется приказом.

Совместно с научным руководителем студент составляет *план-график* подготовки выпускной квалификационной работы, в котором должны найти отражение и результаты преддипломной практики (стажировки) студента. В частности, содержанием такого плана-графика могут быть следующие мероприятия:

а) подбор монографической литературы, научных статей по теме работы, законодательных и иных нормативных правовых актов и составление библиографии основных источников;

б) подготовка концепции исследования;

в) составление плана выпускной квалификационной работы и согласование его с научным руководителем;

г) систематизация и анализ собранного материала;

д) написание и представление рукописи выпускной квалификационной работы научному руководителю (отдельно по главам либо представление рукописи в целом);

е) доработка (переработка) рукописи на основе замечаний научного руководителя, согласование выводов и предложений;

ж) сдача рукописи в переплетную мастерскую;

з) представление выпускной квалификационной работы на кафедру для рецензирования;

и) подготовка тезисов выступления на защите и ответов на замечания, содержащиеся в отзыве научного руководителя и в рецензии.

Работа должна быть правильно оформлена.

В практике подготовки выпускной квалификационной работы сложились общие *требования к элементам ее структуры*. Работа состоит из титульного листа, содержания (плана), введения, основной части (две-три главы), заключения (выводы и предложения по результатам исследования), списка использованной литературы, приложения (таблицы, схемы, диаграммы и т.п.). Оформление работы должно соответствовать требованиям, предъявляемым к печатным изданиям: сквозная нумерация страниц арабскими цифрами, проставляемая обычно вверху по центру страницы (номер на титульном листе не проставляется, но учитывается в общей нумерации страниц); таблицы, схемы, диаграммы, расположенные на отдельных листах, входят в общую нумерацию страниц; приложения имеют свою отдельную нумерацию.

Определенный порядок необходимо соблюдать при оформлении сносок. Наиболее распространенным вариантом нумерации сносок является их последовательная нумерация отдельно на каждой странице. Реже используется сквозная нумерация по главам или по всей работе в целом. В этом случае сноски оформляются в конце главы или в конце всей работы. Ссылка на монографию (учебник, брошюру) дается в следующем порядке: автор; название работы; место издания; название издательства; год издания; страница, на которую делается ссылка.

Пример: Нудненко Л. А. Непосредственная демократия и местное самоуправление. — Барнаул. : Изд-во Алтай. гос. ун-та, 2000. — С. 77.

Ссылки на статью в журнале оформляются следующим образом:

Иванченко О. А. Учредительная природа уставов муниципальных образований и проблемы правоприменения // Местное право. — 2004. № 1–2. — С. 65–71.

Ссылки на материал одного автора в коллективном издании оформляются так:

Краснов М. А. Проблема ответственности в местном самоуправлении // Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования / под ред. К. Ф. Шеремета, И. И. Овчинникова. — М. : АПУ при ИГП РАН, 1998. — С. 186–199.

Ссылки на закон оформляются следующим образом:

1) если название закона дано в тексте выпускной квалификационной работы, то в сноске указывается лишь источник его официального опубликования, например: *Собрание законодательства РФ*. 2005. № 17. Ст. 1105;

2) если в тексте название закона не дается, то в сноске следует указать так: *Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»* // *Собрание законодательства РФ*. 2003. № 40. Ст. 3822.

Ссылка на документ, опубликованный в газете, оформляется в следующем порядке: *Закон города Москвы от 14 июля 2004 г. № 50 «О порядке наделения органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы (государственными полномочиями)»* // *Тверская*, 13. — 2004. — № 114. — С. 7.

Если, несмотря на указанные рекомендации, студент столкнется с трудностями при оформлении какой-либо сноски, то следует взять за образец порядок оформления сносок в любой монографии, научном журнале, учебнике последних лет издания.

Введение выпускной квалификационной работы предваряет раскрытие содержания избранной темы исследования. В нем обосновываются актуальность данной темы, степень ее теоретической и практической разработанности, намечается цель и формулируются задачи, которые необходимо решить для раскрытия темы исследования, обосновывается ее значимость для науки и практики местного самоуправления, определяются объект и предмет исследования, обобщаются основные результаты выполненной работы.

Основная часть может быть посвящена исследованию теоретических проблем муниципального права. Но чаще всего она делится на теоретическую и практическую части. Каждая может состоять из глав (одной главы) и параграфов. На основе анализа научных и правовых (отечественных и зарубежных) источников в теоретической части автор раскрывает основные понятия, категории и сущностные аспекты исследуемой проблемы, рассматривает и оценивает различные подходы, высказанные в литературе по ее решению, излагает собственную позицию по анализируемым вопросам. Практическая часть также должна носить исследовательский, анали-

тический характер. Не следует увлекаться примерами из практики конкретных муниципальных образований. Важно на примере одного — двух муниципальных образований показать наиболее характерные, общие проблемы функционирования муниципальных образований одного или различных уровней.

При написании выпускной квалификационной работы следует особое внимание обращать на грамотность текста, лаконичность и четкость формулировок, точное использование специального понятийного аппарата, аргументированность собственных выводов и предложений. Важно проявлять уважительное и корректное отношение к мнению других авторов, высказавших свои суждения по данной проблеме. Это в равной степени относится как к цитированию текста (должна быть гарантирована неизменность передачи точного смысла высказывания), так и к свободному изложению позиции другого автора.

Заключение должно быть использовано автором для изложения основных результатов проделанной работы, обобщения теоретических и практических выводов и предложений по итогам исследования. Каждый тезис излагается кратко, но ёмко по содержанию, показывая значимость, обоснованность и эффективность выполненной работы.

Список использованной литературы помещается в конце работы, после заключения. Допускаются различные способы группировки документов и иных источников: алфавитно-предметный, хронологический, по видам источников, систематический и др. Наиболее распространенными способами являются алфавитная и систематическая группировки. В первом случае использованные источники располагаются в общем алфавитном порядке фамилий авторов и заглавий книг, статей, документов, если автор не указан. Такой способ используется, когда общий перечень источников невелик. По такому списку легко установить, насколько полно в нем учтены исследования, другие материалы по данной проблеме. При систематическом способе группировки источников выделяются отдельные важные темы, проблемы, вопросы в их логическом соподчинении. Например, сначала могут излагаться официальные документы, затем исследования общего характера, потом исследования отраслевой направленности и, наконец, по отдельным проблемам.

В практике подготовки выпускных квалификационных работ по юридическим дисциплинам источники излагаются в такой последовательности:

- международно-правовые акты;
- Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, акты Конституционного Суда РФ и иных высших федеральных судов; конституции (уставы) и законы субъектов РФ, акты глав субъектов РФ и органов исполнительной власти, акты конституционных (уставных) судов субъектов РФ, верховных судов республик в составе Российской Федерации, краевых, областных, окружных судов; уставы и нормативные правовые акты органов местного самоуправления;
- специальная литература по теме выпускной квалификационной работы (монографии, научные статьи в сборниках статей и в журналах,

диссертационные исследования (авторефераты), учебники и учебные пособия;

— документы конференций, круглых столов, материалы социологических исследований;

— материалы текущего делопроизводства органов государственной власти и органов местного самоуправления;

— публикации периодической печати.

Приложения обычно содержат различные дополнительные материалы: схемы, таблицы, инструктивные документы, тексты решений органов конкретных муниципальных образований, статистические и другие материалы и документы.

Завершенная выпускная квалификационная работа подписывается студентом на титульном листе, регистрируется на кафедре и направляется на отзыв научному руководителю и на внешнюю рецензию. При получении положительных отзыва и рецензии работа считается допущенной к защите.

Подготовка к защите включает: составление автором работы тезисов своего краткого выступления; продумывание содержательных ответов на замечания, содержащиеся в отзыве и рецензии; подготовка к ответам на дополнительные вопросы членов Государственной экзаменационной комиссии.

Защита выпускной квалификационной работы проводится на открытом заседании членов Государственной экзаменационной комиссии. Во время защиты выпускной квалификационной работы ее автор получает слово для выступления в пределах 10 мин. В выступлении отражаются актуальность темы, ее основные теоретические положения, состояние и проблемы правового регулирования, результаты проведенного исследования, конкретные предложения по совершенствованию практики местного самоуправления и механизма правового регулирования исследуемых вопросов. Затем следуют ответы на вопросы членов комиссии, на замечания научного руководителя и рецензента, а также на вопросы лиц, присутствующих на защите. Результаты защиты члены комиссии обсуждают на закрытом заседании, оценивают и принимают решение о присвоении выпускнику соответствующей квалификации.

Студент, не защитивший выпускную квалификационную работу, допускается к повторной защите в течение года только один раз.

Примерный перечень тем выпускных квалификационных (дипломных) работ

1. Источники муниципального права.
2. Исторические особенности становления местного самоуправления в России и в г. Москве.
3. Теоретические и законодательные основы реализации права граждан Российской Федерации на местное самоуправление.
4. Конституционно-правовая основа местного самоуправления.
5. Организация местного самоуправления в зарубежных странах: общее и особенное.
6. Принципы местного самоуправления.

7. Публично-правовая сущность и функции местного самоуправления в Российской Федерации.
8. Природа и сущность власти местного самоуправления.
9. Муниципальная власть в системе публичной власти в Российской Федерации.
10. Развитие идей местного самоуправления в практике Конституционного Суда РФ.
11. Территориальная организация местного самоуправления.
12. Муниципальное образование: понятие, критерии образования, проблемы правового регулирования.
13. Вопросы местного значения муниципальных образований.
14. Формы прямой демократии в системе местного самоуправления.
15. Органы местного самоуправления: конституционно-правовой статус.
16. Органы местного самоуправления как юридические лица.
17. Представительный орган муниципального образования: порядок формирования, структура, организация работы.
18. Компетенция органов местного самоуправления.
19. Правовое регулирование процесса наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.
20. Муниципальная служба.
21. Муниципальные правовые акты.
22. Устав муниципального образования.
23. Правовой статус депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления.
24. Конституционно-правовые основы муниципальной собственности.
25. Субъекты права муниципальной собственности: теоретико-правовые проблемы.
26. Местный бюджет: понятие, структура, проблемы правового регулирования.
27. Бюджетный процесс в муниципальном образовании.
28. Формы и правовые основы финансовой помощи муниципальным образованиям.
29. Гарантии местного самоуправления.
30. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления.
31. Особенности организации местного самоуправления на отдельных территориях.

Вопросы для оценки качества освоения дисциплины (примерные вопросы для экзамена)

1. Муниципальное право как научная дисциплина и отрасль законодательства.
2. Источники муниципального права. Муниципально-правовые нормы и институты.
3. Понятие и сущность местного самоуправления.
4. Права граждан Российской Федерации на местное самоуправление. Обеспечение реализации прав граждан на местное самоуправление в постановлениях Конституционного Суда РФ.
5. Местное самоуправление в системе народовластия.
6. Конституционно-правовые основы местного самоуправления.
7. Европейская хартия местного самоуправления. Соотношение норм международного права и норм законодательства РФ в области местного самоуправления.
8. Западноевропейские теории местного самоуправления.
9. Основные системы местного самоуправления в зарубежных странах.
10. Становление и развитие местного самоуправления в дореволюционной России.
11. Система, принципы организации и деятельности местных Советов народных депутатов и их органов.
12. Структура и компетенция местных Советов народных депутатов и их органов.
13. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г.: общая характеристика.
14. Конституционно-правовые полномочия органов государственной власти в области местного самоуправления.
15. Осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления.
16. Функции местного самоуправления.
17. Конституционно-правовые принципы местного самоуправления. Развитие понятия «общие принципы местного самоуправления» в постановлениях Конституционного Суда РФ.
18. Вопросы местного значения (предметы ведения) муниципальных образований.
19. Территориальная организация местного самоуправления: понятие, история развития.
20. Муниципальное образование: порядок образования, виды, границы муниципальных образований.

21. Правовые основы и особенности организации местного самоуправления на отдельных территориях.
22. Основные направления современного реформирования территориальной организации местного самоуправления.
23. Органы местного самоуправления: понятие, структура, правовые основы.
24. Представительный орган местного самоуправления: порядок формирования, состав, структура, акты, досрочное прекращение полномочий.
25. Организация деятельности представительного органа. Регламент представительного органа.
26. Исключительные полномочия представительного органа местного самоуправления.
27. Постоянные и временные комиссии (комитеты) представительного органа.
28. Правовой статус депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления.
29. Глава муниципального образования — высшее должностное лицо местного самоуправления.
30. Правовой статус главы местной администрации.
31. Местная администрация — исполнительно-распорядительный орган муниципального образования: структура, основные полномочия, акты.
32. Муниципальная служба: понятие, правовое регулирование, основные принципы.
33. Правовой статус муниципального служащего и государственные гарантии для муниципальных служащих.
34. Ограничения, связанные с муниципальной службой. Ответственность муниципального служащего.
35. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.
36. Система, порядок подготовки, вступление в силу и отмена муниципальных правовых актов.
37. Устав муниципального образования.
38. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления.
39. Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.
40. Правовое регулирование организации и проведения местного референдума.
41. Правовое регулирование организации и проведения муниципальных выборов.
42. Правовые основы организации территориального общественного самоуправления населения.
43. Сходы граждан.
44. Обращения граждан в органы местного самоуправления. Собрания (конференции) граждан.
45. Правотворческая инициатива граждан. Публичные слушания.

46. Институт отзыва в местном самоуправлении: понятие, правовая основа, проблемы реализации.
47. Проблемы повышения эффективности форм прямой демократии в местном самоуправлении.
48. Экономическая основа местного самоуправления: понятие, состав, правовое регулирование.
49. Муниципальное имущество. Владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом.
50. Взаимоотношения органов местного самоуправления с предприятиями, учреждениями и организациями различных форм собственности.
51. Местный бюджет: понятие, структура, правовая основа.
52. Бюджетный процесс в муниципальном образовании.
53. Источники доходов местного бюджета.
54. Развитие местных налогов и сборов. Доходы местных бюджетов от федеральных и региональных налогов.
55. Правовые основы межбюджетного регулирования (выравнивание уровня бюджетной обеспеченности) в местном самоуправлении.
56. Расходы местных бюджетов. Исполнение местного бюджета.
57. Временная финансовая администрация: правовые основы создания и деятельности.
58. Конституционно-правовые гарантии местного самоуправления.
59. Ответственность представительного органа, главы муниципального образования и главы местной администрации перед государством.
60. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, юридическими и физическими лицами.
61. Удаление главы муниципального образования в отставку.
62. Контроль и надзор за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления.

Литература

1. *Галушкин, А. А.* Муниципальное право : учеб. пособие / А. А. Галушкин, Е. П. Забелина, П. А. Кучеренко, Л. Т. Чихладзе ; под ред. Л. Т. Чихладзе. — М. : Изд-во РУДН, 2015.

2. *Кокотов, А. Н.* Муниципальное право России. Практикум : учебное пособие для бакалавриата и магистратуры / А. Н. Кокотов, И. В. Захаров. — М. : Издательство Юрайт, 2016.

3. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / И. В. Бабичев, В. В. Волков, А. В. Мадырова [и др.] ; под ред. И. В. Бабичева, Е. С. Шугриной. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма ; ИНФРА-М, 2015.

4. Конституционные основы разграничения полномочий между органами публичной власти : монография / А. Е. Постников, Л. В. Андриченко, А. Е. Помазанский [и др.] ; отв. ред. Л. В. Андриченко, А. Е. Постников. — М. : ИНФРА-М, 2015.

5. *Малько, А. В.* Муниципальное право России : учебник и практикум для прикладного бакалавриата / А. В. Малько, С. В. Корсакова. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2016.

6. Местное самоуправление и муниципальное управление : учебник / под ред. А. С. Прудникова, М. С. Трофимова. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Юнити-Дана, Закон и право, 2016.

7. Муниципальное право : учебник для бакалавров / отв. ред. В. И. Фадеев. — М. : Проспект, 2015.

8. Муниципальное право России : учебник / К. К. Гасанов, Е. Н. Хазов, А. С. Прудников [и др.]. — 8-е изд., перераб. и доп. — М. : Юнити-Дана, 2016.

9. Муниципальное право России : учебник для бакалавриата и магистратуры / А. Н. Кокотов [и др.] ; под ред. А. Н. Кокотова. — 5-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2016.

10. Муниципальное право Российской Федерации : в 2 ч. : учебник для академического бакалавриата / Н. С. Бондарь [и др.] ; под ред. Н. С. Бондаря. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2016.

11. Муниципальное право Российской Федерации : учебник для академического бакалавриата / В. А. Виноградов [и др.] ; под общ. ред. В. А. Виноградова. — М. : Издательство Юрайт, 2016.

12. *Овчинников, И. И.* Компетенция местного самоуправления (проблемы теории и практики правового регулирования) : монография / И. И. Овчинников. — М. : Юстицинформ, 2014.

13. *Осейчук, В. И.* Правовое обеспечение государственного и муниципального управления : учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / В. И. Осейчук. — М. : Издательство Юрайт, 2016.

14. *Писарев, А. Н.* Актуальные проблемы конституционного права : учеб. пособие для магистрантов / А. Н. Писарев. — М. : РГУП, 2016.

15. *Постовой, Н. В.* Муниципальное право России : учебник / Н. В. Постовой, В. В. Таболин, Н. Н. Черногор ; под ред. Н. В. Постового. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Юриспруденция, 2016.

16. *Чаннов, С. Е.* Муниципальное право : учебник и практикум для прикладного бакалавриата / С. Е. Чаннов. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2016.

17. *Шугрина, Е. С.* Муниципальное право : учебник / Е. С. Шугрина. — 5-е изд. перераб. и доп. — М. : Норма ; ИНФРА-М, 2015.

18. *Шугрина, Е. С.* Ответственность органов публичной власти: правовое регулирование и правоприменительная практика : учебник для магистров / Е. С. Шугрина, С. В. Нарутто, Е. М. Заболотских. — М. : Издательство Юрайт, 2016.

Наши книги можно приобрести:

Учебным заведениям и библиотекам:
в отделе по работе с вузами
тел.: (495) 744-00-12, e-mail: vuz@urait.ru

Частным лицам:
список магазинов смотрите на сайте urait.ru
в разделе «Частным лицам»

Магазинам и корпоративным клиентам:
в отделе продаж
тел.: (495) 744-00-12, e-mail: sales@urait.ru

Отзывы об издании присылайте в редакцию
e-mail: red@urait.ru

**Новые издания и дополнительные материалы доступны
в электронной библиотечной системе «Юрайт»
biblio-online.ru**

Учебное издание

**Овчинников Иван Иванович,
Писарев Александр Николаевич**

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

Учебник и практикум для академического бакалавриата

Формат 70×100¹/₁₆.
Гарнитура «Petersburg». Печать цифровая.
Усл. печ. л. 27,47.

ООО «Издательство Юрайт»
111123, г. Москва, ул. Плеханова, д. 4а.
Тел.: (495) 744-00-12. E-mail: izdat@urait.ru, www.urait.ru