

**Д. В. ТРОПИНА  
Т. С. ЛЕБЕДЕВА**

# **МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО РОССИИ**

Учебное пособие

Москва  
ООО «Мегаполис»  
2021

УДК 342.553(075.8)  
ББК х621.011.2я73  
Т 74

**Рецензент:**

кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры  
«Государственно-правовые дисциплины»  
ФГКОУ ВО «Орловский юридический институт МВД России  
имени В. В. Лукьянова» **И. В. Кольжанов**

**Тропина Д. В., Лебедева Т. С.**

Т 74      Муниципальное право России: учебное пособие / Д. В. Тропина,  
Т. С. Лебедева / ФГБОУ ВО РГАУ–МСХА имени К. А. Тимирязева. –  
М. : ООО «Мегаполис», 2021. – 157 с.

ISBN 978-5-6046405-6-2

Настоящее учебное пособие раскрывает все основные вопросы теории и практики муниципального права Российской Федерации. В пособии систематизирован учебный материал по основным темам учебной дисциплины «Муниципальное право» с учетом конституционных поправок 2020 года и изменений действующего российского законодательства. А также представлены контрольные вопросы по каждой теме, литература. Предлагаемый вариант учебного пособия отличается относительной краткостью, но емкостью изложения материала. Такая форма изложения способствует быстрому усвоению материала студентами.

Издание предназначено для студентов, обучающихся по направлению «Государственное и муниципальное управление», направленность «Муниципальное управление», а также может быть полезно для депутатов, государственных и муниципальных служащих и всех интересующихся вопросами муниципального права.

УДК 342.553(075.8)  
ББК х621.011.2я73

ISBN 978-5-6046405-6-2

© Д. В. Тропина,  
Т. С. Лебедева, 2021  
© ООО «Мегаполис», 2021

# СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	5
<b>1. Муниципальное право как отрасль права, наука и учебная дисциплина.....</b>	<b>6</b>
1.1. Понятие отрасли муниципального права.....	6
1.2. Предмет и методы муниципального права.....	8
1.3. Нормы муниципального права и муниципально-правовые отношения.....	10
1.4. Муниципальное право как наука и учебная дисциплина.....	13
Контрольные вопросы.....	16
<b>2. Понятие, система и принципы местного самоуправления в Российской Федерации.....</b>	<b>17</b>
2.1. История становления местного самоуправления в России.....	17
2.2. Понятие местного самоуправления.....	20
2.3. Принципы местного самоуправления.....	22
2.4. Функции и система местного самоуправления.....	26
Контрольные вопросы.....	28
<b>3. Правовые основы местного самоуправления.....</b>	<b>29</b>
3.1. Понятие и система источников муниципального права.....	29
3.2. Международные источники.....	30
3.3. Федеральные источники.....	32
3.4. Региональные источники.....	34
3.5. Муниципальные источники.....	35
3.6. Устав муниципального образования.....	37
3.7. Иные муниципальные правовые акты.....	39
Контрольные вопросы.....	43
<b>4. Предметы ведения муниципальных образований.....</b>	<b>45</b>
4.1. Понятие предметов ведения муниципальных образований.....	45
4.2. Вопросы местного значения.....	46
4.3. Полномочия органов местного самоуправления.....	50
4.4. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.....	54
Контрольные вопросы.....	57
<b>5. Территориальные основы местного самоуправления.....</b>	<b>59</b>
5.1. Понятие и виды муниципальных образований.....	59
5.2. Образование, упразднение, преобразование муниципальных образований.....	65
5.3. Установление и изменение границ муниципальных образований.....	68
Контрольные вопросы.....	70
<b>6. Экономические основы местного самоуправления.....</b>	<b>71</b>
6.1. Понятие экономической основы местного самоуправления .....	71
6.2. Муниципальное имущество.....	72

6.3. Местный бюджет.....	74
6.4. Доходы местного бюджета.....	77
6.5. Расходы местного бюджета.....	79
6.6. Бюджетный процесс в муниципальных образованиях.....	82
6.7. Межбюджетные отношения с участием муниципальных образований.....	85
Контрольные вопросы.....	89
7. Организационные основы местного самоуправления.....	90
7.1. Понятие организационной основы местного самоуправления.....	90
7.2. Представительный орган муниципального образования.....	94
7.3. Глава муниципального образования.....	103
7.4. Местная администрация: понятие и структура.....	109
7.5. Иные органы местного самоуправления.....	113
Контрольные вопросы.....	155
<b>8. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления.....</b>	<b>117</b>
8.1. Конституционно-правовые основы демократии на муниципальном уровне.....	117
8.2. Местный референдум.....	119
8.3. Муниципальные выборы.....	121
8.4. Голосования и сходы граждан.....	124
8.5. Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.....	126
Контрольные вопросы.....	133
<b>9. Муниципальная служба в Российской Федерации.....</b>	<b>135</b>
9.1. Понятие и принципы муниципальной службы.....	135
9.2. Правовой статус муниципального служащего.....	141
9.3. Основные права и обязанности муниципального служащего.....	143
9.4. Ограничения и запреты, связанные с муниципальной службой.....	146
9.5. Прохождение муниципальной службы.....	150
Контрольные вопросы.....	154
Библиографический список.....	156

## **Введение**

Муниципальное право России как самостоятельная отрасль права сформировалось после принятия Конституции РФ 1993 года. В первой главе Конституции местное самоуправление было провозглашено как одна из основ конституционного строя Российского государства. Наряду с государственной властью местное самоуправление является формой единой власти народа РФ. Вместе с тем местное самоуправление организационно и функционально обособлено в системе управления обществом и государством, и это является принципиально новым положением по сравнению с предшествующим периодом развития. Общественные отношения, возникающие в процессе осуществления населением местного самоуправления, регулируются специальными федеральными законами, законодательством субъектов РФ и муниципальными правовыми актами.

В настоящем учебном пособии рассмотрены основные правовые институты муниципального права Российской Федерации. Учебное пособие позволит сориентировать студентов на комплексное и последовательное изучение понятия, системы и принципов муниципального права, понятия и системы местного самоуправления, основ и гарантий местного самоуправления, полномочий местного самоуправления и организационных основ их осуществления, порядка формирования и деятельности представительных и исполнительных органов местного самоуправления и формирование системного представления о проблемах организации деятельности местного самоуправления и направления его дальнейшего совершенствования.

Курс «Муниципальное право России» направлен также на формирование мировоззрения студентов, их правосознание, правовое мышление и правовую культуру.

# **1. МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ ПРАВА, НАУКА И УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА**

## **1.1. Понятие отрасли муниципального права**

**Муниципальное право** относительно новое понятие для российской правовой системы. Возникновение муниципального права как отрасли права датируется началом 1990-х. В этот период в Российской Федерации шел процесс формирования правовой базы местного самоуправления, что стало важным фактором становления муниципального права как самостоятельной отрасли права. Термин «муниципальный», также как и понятие «местное самоуправление», был юридически закреплён ещё в советский период в начале 90-х годов. 24 мая 1991 года его включили в изменённую статью 138 Конституции РСФСР 1978 года. В эту статью записали, что экономической основой местного самоуправления является муниципальная собственность. В *федеральном законе № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»*, который является базовым законом в области регулирования общественных отношений в сфере местного самоуправления, установлено, что слова «муниципальный» и «местный» и образуемые на их основе словосочетания применяются в одном значении.

Сегодня существует множество определений понятия муниципального права, но, на наш взгляд, наиболее точным является следующее:

*Муниципальное право – это комплексная отрасль права, которая представляет собой совокупность правовых норм, за-*

*крепляющих и регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе организации местного самоуправления и решения населением муниципальных образований непосредственно, через выборные и другие органы местного самоуправления вопросов местного значения, а также в процессе реализации отдельных государственных полномочий, которыми могут наделяться органы местного самоуправления.*<sup>1</sup>

**Комплексный характер** муниципального права определяется соединением в его рамках разнородных институтов. Деятельность органов местного самоуправления распространяется на самые различные сферы общественных отношений. Так, органы местного самоуправления имеют полномочия в сфере:

- жилищно-коммунального хозяйства;
- транспорта и связи;
- охраны общественного порядка;
- земельных отношений;
- управления муниципальной собственностью;
- охраны окружающей природной среды и т. д.

Соответственно нормы **муниципального права** регулируют не только муниципально-правовые отношения, но и:

- административно-правовые отношения;
- конституционно-правовые отношения;
- гражданско-правовые отношения;
- иные общественные отношения.

Таким образом, многие нормы муниципального права одновременно являются нормами других отраслей права.

В качестве примера можно привести ч. 1 ст. 52 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которая содержит следующую правовую норму: *«Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет»*. Данная норма, безусловно, является нормой **муниципального права**, так как закрепляет право муниципальных образований на формирование собственного бюджета. В то же время это норма **финансового права**, так как она указывает на суще-

---

<sup>1</sup> Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. 3-е изд., М., 2006. С. 12.

ствование местных бюджетов в бюджетной системе Российской Федерации.

Таких пример можно привести достаточно много именно в силу комплексного характера муниципального права, многообразия регулируемых им общественных отношений.

## 1.2. Предмет и методы муниципального права

Каждая отрасль права имеет свой **предмет** и **метод** правового регулирования.

Под **предметом отрасли права** обычно понимается то, что регулирует право, то есть определенные виды общественных отношений, регулируемых правом.

**Предметом муниципального права** является совокупность общественных отношений, возникающих при организации и функционировании местного самоуправления.

В этой связи можно сгруппировать следующие разновидности общественных отношений:

- возникающие в процессе реализации населением форм непосредственной демократии (местный референдум, муниципальные выборы, правотворческая инициатива, сход граждан, публичные слушания, общественные обсуждения, опросы граждан, собрания, конференции граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления, территориальное общественное самоуправление);
- возникающие в процессе формирования органов местного самоуправления;
- возникающие при обеспечении органами местного самоуправления жизнедеятельности населения муниципального образования, решении других вопросов местного значения;
- возникающие при взаимодействии органов местного самоуправления с органами государственной власти, а также при реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, которыми они могут наделяться в соответствии с законодательством;
- связанные с судебной защитой прав органов местного самоуправления и гарантиями местного самоуправления как такового;
- обусловленные ответственностью органов местного самоуправления



управления и должностных лиц местного самоуправления перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами.

Более сложная ситуация с **методом муниципального права**. В общепризнанном понимании само слово «метод» означает способ, прием практического осуществления чего-то.

Подробное установление содержания, способов осуществления отношений местного самоуправления производится с помощью самых разных приемов. Например, путем установления **запретов, обязываний, дозволений**. Важным элементом содержания отношений местного самоуправления являются правовые возможности граждан, местного населения, полномочия органов местного самоуправления. При установлении правовых возможностей местного населения по преимуществу используются дозволения. Полномочия органов местного самоуправления закрепляются в первую очередь с помощью обязываний, запретов.

В регулировании отношений местного самоуправления используются:

**1. Императивный метод** – властное установление правил поведения, от которых участники правоотношений не должны отходить. Законодатель императивно определяет, например, формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления (выборы, референдумы, др.) и обязанности государственных и муниципальных органов по их обеспечению.

**2. Диспозитивный метод** – предполагает возможность выбора участниками правоотношений разных вариантов поведения. Участие граждан в выборах, референдумах определяется с помощью не только императивных, но и диспозитивных предписаний (право граждан участвовать или не участвовать в голосовании, сборе подписей в поддержку кандидатов, инициативы проведения референдума, их право выбора разных не противоречащих закону способов участия в агитационных кампаниях).

**3. Метод гарантий** – гарантирует самостоятельность местного самоуправления и его защиту.

В процессе реализации норм муниципального права используются все перечисленные методы и таким образом обеспечивается функционирование местного самоуправления.

### 1.3. Нормы муниципального права и муниципально-правовые отношения

Нормы муниципального права в зависимости от того, какие функции, цели правового регулирования они обеспечивают, подразделяются на нормы *регулятивные и охранительные*. Регулятивные нормы закрепляют компетенцию муниципальных образований, иных субъектов местного самоуправления, правовой статус граждан в сфере местного самоуправления, порядок осуществления функций местного самоуправления. Охранительные нормы закрепляют составы правонарушений в сфере местного самоуправления, организации и деятельности органов местного самоуправления, непосредственного отправления населением муниципальных функций. Регулятивные нормы, в свою очередь, делятся на нормы специализированные: дефинитивные нормы, нормы-принципы, нормы-цели, нормы-гарантии, коллизионные нормы, а также обязывающие, запрещающие и управомочивающие нормы.

Дефинитивные нормы вводят определения базовых для муниципального права терминов. Так, ФЗ от 6 октября 2003 г. в ст. 2 вводит определения муниципального образования, вопросов местного значения, органов местного самоуправления, муниципального правового акта, других институтов местного самоуправления.

Нормы-цели, нормы-принципы устанавливают исходные для местного самоуправления ценности, направления и способы деятельности. Основные цели, принципы местного самоуправления закреплены в Конституции РФ (ст. 12, 130 – 133 и др.), гл. 1 ФЗ от 6 октября 2003 г.

Гарантийные нормы направлены на обеспечение нормальной деятельности органов местного самоуправления, полное осуществление прав граждан в сфере местного самоуправления. Исходные гарантийные для местного самоуправления нормы содержатся в Конституции РФ (ст. 2, ч. 2 ст. 8, ст. 12, 133 и др.).

Коллизионные нормы указывают на нормы, подлежащие применению в конкретном случае при разрешении юридических затруднений, определении компетенции органов местного самоуправления, иных субъектов муниципального права. Так, ФЗ от 6 октября 2003 г. в ч. 3 ст. 5 устанавливает, что в случае противоречия федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской

Федерации, регулирующих вопросы местного самоуправления, Конституции РФ, ФЗ от 6 октября 2003 года применяются положения последних. Приоритетный статус норм Европейской хартии местного самоуправления по отношению к нормам, содержащимся в российском законодательстве (за исключением норм Конституции РФ), вытекает из ч. 4 ст. 15 Конституции РФ о том, что международные договоры Российской Федерации обладают приоритетом по отношению к законам страны.

Управомочивающие (дозвоительные) нормы закрепляют правовые возможности участников муниципальных отношений путем установления их прав. Таковы правила, закрепляющие права граждан в сфере местного самоуправления, в частности их право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления.

Обязывающие нормы устанавливают обязанность граждан, полномочия органов, организаций совершать определенные положительные действия. Обязывающей нормой является правило о том, что изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий (ч. 2 ст. 132 Конституции РФ). Следовательно, государственные и муниципальные органы при изменении названных границ обязаны учитывать мнение населения. Одновременно названное правило закрепляет право граждан высказывать свое мнение по поводу изменения муниципальных границ, а значит, является не только обязывающим, но и управомочивающим.

Запрещающие нормы устанавливают обязанность лиц, органов, организаций воздерживаться от определенного поведения. Законодатель, например, устанавливает, что подчиненность органа, должностного лица местного самоуправления одного муниципального образования органам, должностным лицам других муниципальных образований не допускается (ч. 3 ст. 17 ФЗ от 6 октября 2003 г.).

По характеру содержащихся в них велений выделяются нормы императивные и диспозитивные. Они обеспечивают императивное, диспозитивное регулирование отношений местного самоуправления. Называют также рекомендательные нормы, не имеющие властно-волевой основы. Это – нормы-«советчики». Сами они могут воспроизводить нормативно-властные предписания. Таковы, например,

положения модельных уставов муниципальных образований, подготавливаемые органами власти ряда субъектов Федерации.

По субъектам правотворчества выделяются нормы, содержащиеся в международном законодательстве, федеральном законодательстве, законодательстве субъектов Федерации, муниципальных нормативных актах, нормативных договорах, имеющих стороной орган местного самоуправления или направленных на регулирование муниципальных отношений, уставах территориального общественного самоуправления.

**Муниципальные правоотношения** – это отношения, урегулированные нормами муниципального права и связывающие между собой субъектов муниципального права. В указанных отношениях необходимо выделять их стороны, или участников, объекты, содержание.

**Субъекты** – те, кто наделен правами, обязанностями, полномочиями в сфере местного самоуправления. Их четыре группы:

- 1) *индивидуальные субъекты;*
- 2) *коллективные субъекты;*
- 3) *политико-территориальные образования;*
- 4) *социальные общности.*

Первую группу составляют общие и специальные субъекты. В числе общих субъектов граждане, иностранцы, лица без гражданства. В группу специальных субъектов входят индивиды, наделенные в сфере местного самоуправления особым статусом. Это избиратели, депутаты представительных органов муниципальных образований, должностные лица органов местного самоуправления, муниципальных организаций, негосударственных объединений, государственных органов, муниципальные служащие. Круг специальных субъектов настолько многообразен, насколько многообразны муниципальные отношения.

В группе коллективных субъектов органы местного самоуправления, государственные органы, органы территориального общественного самоуправления, другие негосударственные (немunicipальные) объединения как коммерческие, так и некоммерческие.

В группу политико-территориальных образований входят муниципальные образования, субъекты Федерации, сама Российская Федерация.

В группе социальных общностей население муниципальных образований (местные сообщества жителей).

**Объекты** правоотношений – то, по поводу чего взаимодействуют стороны правоотношений на основе своих прав, обязанностей, полномочий. В числе объектов муниципальных отношений территория муниципальных образований, объекты муниципального имущества, муниципальные правовые акты, когда они, к примеру, обжалуются в судебном порядке, иные юридические документы (например, подписные листы, избирательные бюллетени), действия муниципальных служащих и др.

**Содержание** муниципальных правоотношений составляют полномочия, права и обязанности их сторон. Эти полномочия, права, обязанности возникают в сфере осуществления функций местного самоуправления. Они включают в себя, к примеру, право жителей на осуществление местного самоуправления и корреспондирующую ему обязанность органов власти обеспечить соответствующее волеизъявление людей, полномочия органов местного самоуправления.

По своей природе рассматриваемые правоотношения могут быть основаны как на нормах материального, так и процессуального права. Так, избиратели на муниципальных выборах осуществляют свое избирательное право, имеющее материальную природу. В то же время порядок реализации этого права определяется нормами процессуальными.

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

Термин «**муниципальное право**» используется для обозначения не только отрасли права, но и научной дисциплины.

Муниципальное право как **наука** более широкое понятие, чем муниципальное право как **отрасль права**. Наука муниципального права помимо общепризнанных норм использует дискуссионные положения, выдвигает **новые концепции и гипотезы**. В рамках научных исследований учеными изучается помимо действующих в Российской Федерации в настоящее время институтов местного самоуправления также и практика правового регулирования организации и деятельности местной власти на предыдущих этапах развития российской государственности, а также зарубежный муниципальный опыт.

**Муниципально-правовая наука** представляет собой совокупность знаний о различных сторонах местного самоуправления и муниципального права как отрасли права. Если муниципальное право как отрасль права регулирует общественные отношения в сфере местного самоуправления, то наука муниципального права имеет целью их изучение.

Предмет *науки муниципального права* – то, на что направлен научный поиск. Им выступает местное самоуправление как политико-правовой институт. Еще одна составная часть предмета науки муниципальное право как отрасль права, совокупность конституционных и обычных норм, регулирующих отношения местного самоуправления. Науку интересует и то, как нормы муниципального права работают на практике, какова их действенность. Третья составная часть предмета науки – муниципальные институты, муниципальная практика других стран, освоение которых важно для того, чтобы, во-первых, использовать у себя положительный опыт других стран и, во-вторых, не повторять их ошибки в организации местного самоуправления. Четвертая составная часть предмета науки муниципального права – организационно-правовые формы управления и самоуправления на местах, ставшие достоянием истории. Свой положительный опыт, например богатый опыт земств, и собственные российские ошибки прошлого еще более ценны нам, чем зарубежный опыт местного самоуправления.

Методология науки – совокупность приемов, способов исследования ее предмета, выражения и закрепления научного знания. Один из основных подходов, используемых в муниципально-правовых исследованиях, – метод диалектики. Он заставляет рассматривать местное самоуправление, его отдельные элементы в свете таких закономерностей, как единство и борьба противоположностей, переход количественных изменений в качественные, отрицание отрицания. В числе методов, раскрывающих диалектический подход, исторический, генетический, ценностный, движения от абстрактного к конкретному и наоборот. Историко-генетический метод ориентирует на исследование фактов прошлого. Без этого трудно понять современную организацию местного самоуправления, уяснить его основные закономерности. Он также заставляет выявлять первопричины того или иного явления в рамках местного самоуправления. Ценностный метод настраивает на рассмотрение му-

ниципальной практики с точки зрения тех или иных общественных интересов.

Источниками *науки муниципального права* являются: нормативные акты, судебные решения, теоретические труды, социологические исследования, практика деятельности органов местного самоуправления. Среди судебных решений большое значение принадлежит актам Конституционного Суда РФ. К теоретическим источникам относятся труды ученых, так или иначе связанные с осмыслением проблем местного самоуправления. Социологические исследования помогают составить точное и взвешенное представление о деятельности органов местного самоуправления, иных субъектов, ее оценке гражданами. Изучение практики деятельности органов местного самоуправления является необходимым средством проверки теоретических выводов, законодательного регулирования местного самоуправления.

Система *науки муниципального права* – совокупность определенным образом упорядоченных и связанных между собой муниципально-правовых знаний. В названную систему следует включать такие блоки: история местного самоуправления; местное самоуправление в зарубежных странах; местное самоуправление как элемент общества; правовые основы местного самоуправления; непосредственная демократия в местном самоуправлении; территориальная организация местного самоуправления; организация аппарата муниципальной власти; муниципальная служба; муниципальное правотворчество; экономическая основа местного самоуправления; межмуниципальные связи.

Термин «муниципальное право» понимается также в качестве **учебной дисциплины**, изучение которой предусматривается учебными планами нескольких специальностей, например, «Юриспруденция», «Государственное и муниципальное управление» и др. Задачи данной учебной дисциплины состоят в оказании помощи будущим юристам, менеджерам, государственным и муниципальным служащим в изучении основ правового регулирования организации и функционирования местного самоуправления.

Как **учебная дисциплина** муниципальное право представляет собой определенную совокупность знаний из области науки, которые посредством различных методических приемов доводятся до обучаемых. Если наука муниципального права охватывает всю со-

вокупность знаний об устройстве местного самоуправления, то учебная дисциплина содержит лишь ту их часть, которая необходима для подготовки специалистов в области права, государственного и муниципального управления. Система муниципального права как учебной дисциплины совпадает с системой теоретико-практических исследований местного самоуправления.

Можно выделить следующие основные отличия учебной дисциплины муниципального права от науки. Учебная дисциплина является вторичной по отношению к науке, так как базируется на ее достижениях; не использует теорий и гипотез, а оперирует только общепризнанными положениями; источником учебной дисциплины являются учебники и учебные пособия, а науки – научные статьи, монографии, диссертационные исследования.

### ***Контрольные вопросы***

1. Что представляет собой муниципальное право как отрасль российского права?
2. Что является предметом муниципального права?
3. Какие существуют методы муниципально-правового регулирования?
4. Что представляет собой система муниципального права?
5. Что представляет собой муниципально-правовой институт?
6. Что такое муниципально-правовая норма?
7. Каковы специфические черты муниципально-правовых норм?
8. Как можно классифицировать муниципально-правовые нормы?
9. Что представляют собой муниципальные правоотношения?
10. Какие существуют виды муниципальных правоотношений?
11. Кто является субъектами муниципальных правоотношений?
12. Какие виды субъектов муниципального права Вам известны?
13. Что является объектом муниципальных правоотношений?
14. Что представляет собой муниципальное право как наука?
15. Каков предмет науки муниципального права?
16. Что такое методология науки муниципального права?
17. В чем особенность муниципального права как учебной дисциплины?



## **2. ПОНЯТИЕ, СИСТЕМА И ПРИНЦИПЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **2.1. История становления местного самоуправления в России**

Самоуправленческие начала в организации местной жизни были присущи народам России с давних времен. Исконной формой территориального самоуправления Древней Руси являлось самоуправление в соседских общинах-вервях. Вервь объединяла несколько семей одного племени, входя в состав волости. Волость тяготела к определенному стольному городу. Главный способ самоуправления в названных территориальных общинах - вечевая демократия. Вече – собрание (сход) жителей. Оно выросло из племенных собраний. Примером развитости вечевой демократии может служить Великий Новгород вплоть до его упадка.

Пример самоуправления средневековой Руси – земские избы, образуемые в городах, волостях. В их ведении находились сбор налогов, другие денежные вопросы, хозяйственные и судебные дела. Земская изба состояла из земского старосты, земского дьяка и целовальников, избиравшихся из зажиточных посадских людей и государственных (черносошных) крестьян на один-два года или на неопределенный срок. Избирали указанных лиц тяглое население, посадские люди, крестьяне. В число избирателей не входили служилые люди, не находившиеся под властью земских изб.

Пример более близкого к нам времени – укрепление городского самоуправления Екатериной II, утвердившей 21 апреля 1785 года. Грамоту на права и выгоды городам Российской империи («Жалованная грамота городам»). В Грамоте в качестве особой юридиче-

ской личности выделено «общество градское» как объединение городских обывателей независимо от их сословной принадлежности.

Императором Александром II 1 января 1864 года было утверждено Положение о губернских и уездных земских учреждениях, а 16 июня 1870 года – Городовое положение. Реформа была направлена на укрепление самостоятельности местных обществ, их органов, соединение разных групп населения, сословий в решении общих дел и задач по месту жительства. Суть реформы хорошо передает общественная (хозяйственная) теория самоуправления. Следовательно, земское самоуправление рассматривалось как обособленное от государства публичное управление, лишь опекаемое и контролируемое в известных пределах государством.

Позднее анализируемые акты были изменены Александром III в Положении о губернских и уездных земских учреждениях от 12 июня 1890 года и Городовом положении от 11 июня 1892 года. Предпринятые изменения обычно именуют контрреформой. Они в самом общем виде свелись к усилению государственного контроля над земствами, закреплению их положения как особого звена государственных учреждений, расширению представительства в них дворян. В мерах контрреформы заметны черты государственной теории местного самоуправления.

Большевики после захвата власти в октябре 1917 года сделали в организации местной власти ставку на советы рабочих, крестьянских и солдатских депутатов, пойдя на слом земских органов. Советы изначально возникли как организационные ячейки стачечного движения (революция 1905 г.), став в 1917 году наряду с военнореволюционными комитетами органами вооруженного восстания. Местные советы оказались встроенными в жесткую властную вертикаль, что дает возможность оценить советскую систему местной власти как крайнее проявление государственной теории самоуправления. Со временем из официального языка применительно к местам исчезает сам термин «самоуправление». Как самоуправленческое начинает рассматриваться государство в целом, объявленное государством трудового народа. Категория же местного самоуправления стала рассматриваться как элемент буржуазной демократии, чуждой демократии социалистической.

Существенным толчком преобразований местной власти в 1988–1990 годах XX века послужило осознание обществом ото-

рванности местных органов от интересов населения и низкий уровень их профессионализма. Была предпринята попытка выведения Советов депутатов из-под «опеки» исполнительно-распорядительных органов, чиновников. Было решено в Советах создать собственные постоянно действующие руководящие органы – президиумы, состоявшие исключительно из депутатов, а также избирать в Советах председателей (их заместителей), освобожденных от работы в исполнительно-распорядительных органах.

6 июня 1991 года был принят закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР». Но времени для его реализации в условиях существования советской власти не оставалось. С 1 января 1992 года Союз ССР прекратил свое существование. На геополитическом пространстве, которое занимал Советский Союз, появилось пятнадцать суверенных государств, в том числе и Российская Федерация.

Осенью 1993 года произошел практически по всей стране, за исключением ряда республик в составе России, полный слом представительной власти на местах, а ее функции на местах были переданы власти исполнительной – соответствующим местным администрациям. Вместе с упразднением Советов началось формирование новой представительной власти на местах – дум, муниципальных комитетов, собраний представителей. Их образование было предусмотрено Указом Президента РФ от 26 октября 1993 года «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации», которым было утверждено Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы. Срок полномочий выборных органов в соответствии с настоящим Указом был установлен в два года. Было решено, что представительная власть теперь должна формироваться не во всех административно-территориальных единицах.

Импульс изменениям к лучшему на местах дала Конституция Российской Федерации 1993 г., хотя заложенные в Конституции принципы местного самоуправления, вобравшие в себя положительное содержание предшествующего законодательства, поначалу серьезно искажались в нормативных актах субъектов Федерации. Более эффективно процесс восстановления самоуправленческих начал на местах и их совершенствования на основе Конституции РФ 1993 г. пошел после принятия ФЗ от 28 августа 1995 г. На его основе сложилась новая организационно-территориальная структура мест-

ного самоуправления. Она представляет собой симбиоз общественной и государственной теорий местного самоуправления. Органы местного самоуправления наделены публично-властными полномочиями (проявление государственной теории), но не рассматриваются как органы государственной власти и не находятся в прямом подчинении последних (проявление общественной теории). Однако необходимость дальнейшего совершенствования местного самоуправления подтолкнула федеральный центр к новому масштабному реформированию местного самоуправления. Главное средство названного реформирования – ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

## **2.2. Понятие местного самоуправления**

Согласно пункту 2 статьи 1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», *местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.*

Характеристика местного самоуправления как формы осуществления народом своей власти уточняет положение Конституции РФ, согласно которому носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ (ч. 1 ст. 3). Местное самоуправление выступает формой народовластия наряду с государственным управлением, осуществляемым Российской Федерацией и субъектами Федерации. Как и государственное управление, местное самоуправление осуществляется населением, гражданами посредством форм непосредственной демократии и через профессиональный аппарат власти.

Непосредственная демократия в местном самоуправлении включает формы прямого решения гражданами вопросов местного значения (выборы, референдумы и др.) и формы участия населения в решении вопросов местного значения профессиональным аппаратом власти (территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, опросы граждан и др.).

Профессионально-властным звеном местного самоуправления являются органы местного самоуправления. Содержание местного самоуправления составляет решение гражданами, органами местного самоуправления вопросов местного значения – вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований. Муниципальные образования в системе местного самоуправления – это городские, сельские поселения, муниципальные районы, городские округа, отдельные территории городов федерального значения. Ценностная основа местного самоуправления, определяющая деятельность органов местного самоуправления, – интересы населения и учет исторических и иных местных традиций.

Местное самоуправление в современной России не является частью государственного управления, самостоятельно по отношению к нему. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Муниципальная служба обособлена от государственной службы. Вопросы местного значения, выступая как публично-властные предметы ведения муниципальных образований, не имеют государственной природы и не могут рассматриваться как государственные полномочия.

В основе российской концепции местного самоуправления находится идея осуществления местного самоуправления главным образом самим населением. В реальности основной объем работы в сфере местного самоуправления выполняют органы местного самоуправления, что соответствует положениям *Европейской хартии местного самоуправления*. В этом международном правовом документе под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // СПС Консультант плюс.

Конституционное право населения, граждан на местное самоуправление означает их право осуществлять местное самоуправление посредством участия в местных референдумах, муниципальных выборах, посредством иных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления. Иностранные граждане, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования, обладают при осуществлении местного самоуправления правами в соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральными законами. Граждане имеют равные права на осуществление местного самоуправления независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям. Установленные Конституцией РФ и ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» права граждан на осуществление местного самоуправления могут быть ограничены 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 органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Федерации должны обеспечивать государственные гарантии прав населения на осуществление местного самоуправления.

### **2.3. Принципы местного самоуправления**

Базовый конституционный принцип местного самоуправления получает уточнение, развитие в ряде иных законодательно закрепленных принципиальных положений, определяющих своеобразие российского местного самоуправления.

1. Необходимость организации местного самоуправления на всей территории Российской Федерации. Базовая территориальная единица местного самоуправления - муниципальное образование. Муниципальные образования в силу этого принципа должны по общему правилу создаваться на всех населенных территориях всех субъектов Российской Федерации. Это, конечно, не означает, что любой населенный пункт должен становиться самостоятельным му-

ниципальным образованием. Он может входить в состав муниципального образования, включающего два или более населенных пункта. Положения о необходимости организации местного самоуправления на всей территории Российской Федерации территориально и организационно достроили самый близкий к гражданам этаж публичной власти – местное самоуправление жителей.

2. Самостоятельное определение муниципальными образованиями своего статуса, структуры и статуса своих органов в соответствии с федеральным законодательством и законодательством субъектов Федерации в собственных уставах. Уставы муниципальных образований для своих образований играют ту же роль, что и Конституция РФ для страны в целом, конституции, уставы субъектов Российской Федерации для соответствующих субъектов. Устав муниципального образования – своеобразная «конституция», которая комплексно определяет важнейшие принципы устройства и жизнедеятельности своего территориального коллектива. Не случайно в уставах многих муниципальных образований указывается, что данные уставы имеют высшую юридическую силу по отношению ко всем иным муниципальным нормативным актам, прямое действие. Уставы муниципальных образований принимаются их представительными органами, а в случае образования нового муниципального образования могут приниматься населением на местном референдуме.

3. Недопустимость образования органов местного самоуправления, назначения должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами. Названный принцип имеет в виду любые органы местного самоуправления и любых должностных лиц местного самоуправления, которые действуют в соответствии с уставами муниципальных образований.

Данный принцип есть то общее правило, которое имеет свои исключения. Так ст. 37 ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ предусматривает, что при проведении конкурса на замещение должности главы местной администрации по контракту одна треть членов конкурсной комиссии назначается региональным парламентом по представлению главы соответствующего субъекта Федерации. Контракт с главой местной администрации может быть расторгнут в судебном порядке на основании заявления главы субъекта РФ в связи с нару-

шением условий контракта в части осуществления отдельных государственных полномочий.

Деятельность органов местного самоуправления может прекращаться решениями органов государственной власти. Представительный орган муниципального образования может быть распущен законом субъекта Российской Федерации. Глава субъекта Российской Федерации вправе своим правовым актом отрешить от должности главу муниципального образования, главу местной администрации. Однако названные действия органов государственной власти должны иметь в своей основе судебные решения, которыми установлено, что правовые акты, действия органов местного самоуправления противоречат действующему законодательству (ст. 73, 74 ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ).

4. Запрет осуществления местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами. Это существенная гарантия самостоятельности мест. Запрет осуществления местного самоуправления государственными органами и должностными лицами означает невозможность осуществления последними функций и полномочий муниципальных образований, органов местного самоуправления, прав и полномочий иных субъектов местного самоуправления.

Однако указанный запрет имеет свои изъятия. ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ предусматривает ряд случаев, при которых органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе временно осуществлять отдельные полномочия органов местного самоуправления (ст. 75). В любом случае органы государственной власти не вправе осуществлять полномочия органов местного самоуправления по принятию устава муниципального образования, внесению в него изменений и дополнений, установлению структуры органов местного самоуправления, изменению границ территории муниципального образования, преобразованию муниципального образования.

5. Обязательность решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, муниципальными органами, должностными лицами в пределах их полномочий и невозможность прямой отмены нормативных, индивидуальных решений муниципальных органов и должностных лиц государственными органами и должностными лицами. Закон РСФСР «О местном самоуправлении в Российской



Федерации) от 6 июля 1991 г. предоставлял право вышестоящим Советам народных депутатов, в том числе и Советам краевого, областного и тому подобного уровня, отменять решения нижестоящих Советов, но только те, что не соответствуют законодательству. В настоящее время прямая отмена государственными органами муниципальных актов возможна только в одном случае. Муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено органами государственной власти Российской Федерации или субъекта Федерации в части регулирования названными актами осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

6. Экономическая самостоятельность местного самоуправления. Глава 8 ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» детально раскрывает экономическую основу местного самоуправления. К этой группе норм примыкают правила о том, что наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется с одновременной передачей на места необходимых материальных и финансовых средств, что местному самоуправлению компенсируются дополнительные расходы, возникшие в результате решений органов государственной власти.

Однако на сегодня именно незавидное финансово-экономическое положение многих местных органов делает уязвимой их политическую, организационную независимость от государства. На практике расширяются расходные полномочия муниципальных образований и, наоборот, сокращаются их собственные доходные источники.

7. Судебная защита местного самоуправления. Законодательно установлено, что граждане, проживающие на территории муниципального образования, органы и должностные лица местного самоуправления вправе предъявлять в суд иски о признании недействительными нарушающих права местного самоуправления актов органов государственной власти и государственных должностных лиц, муниципальных органов и должностных лиц, предприятий, учреждений и организаций, общественных объединений.

Рассмотренные принципиальные положения закрепляют действительную децентрализацию мест в общегосударственном мас-

штабе, по крайней мере в плоскости конституционно-правового регулирования.

## 2.4. Функции и система местного самоуправления

Под *функциями местного самоуправления* понимаются основные направления деятельности по решению вопросов местного значения, а в установленном законом случаях и по осуществлению отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления. Выделяют следующие функции местного самоуправления:

- *обеспечение участия населения в решении вопросов местного значения;*
- *управление муниципальной собственностью и финансовыми средствами, принадлежащими соответствующему муниципальному образованию;*
- *обеспечение комплексного развития территории муниципального образования;*
- *организация обеспечения потребностей населения в различных сферах жизнедеятельности;*
- *охрана общественного порядка, соблюдение законодательства;*
- *представительство и защита интересов и прав местного самоуправления;*
- *обеспечение гарантий местного самоуправления.*<sup>1</sup>

**Система местного самоуправления** – это совокупность ряда взаимосвязанных между собой элементов, обеспечивающих существование и деятельность местного самоуправления как самостоятельного института общества. В числе названных элементов: субъекты местного самоуправления; законодательство Российской Федерации и субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении; муниципальные правовые акты; социально-экономическая, политическая, духовно-культурная инфраструктура и др.

Наиболее общую субъектную основу местного самоуправления составляют низовые территориальные сообщества жителей,

---

<sup>1</sup> Гранкин И. В. Муниципально право Российской Федерации. Курс лекций: учебное пособие. М. : Проспект, 2016. С. 34.

объединяющие индивидов, группы, коллективы, организации. Внешне формальным выражением территориальных сообществ жителей выступают муниципальные образования как политико-территориальные единицы. Воля местных сообществ, населения в рамках муниципальных образований формируется рядом субъектов посредством нескольких способов.

Во-первых, через муниципальные органы и их должностных лиц.

Во-вторых, через жителей, обладающих статусом избирателей, участников местных референдумов, сходов, собраний, конференций. Жители осуществляют функции местного самоуправления в муниципальных образованиях по месту своего постоянного или преимущественного проживания.

В-третьих, через органы территориального общественного самоуправления (домовые, уличные, квартальные комитеты, советы микрорайонов, народные дружины).

В-четвертых, каналом выявления, выражения воли местных сообществ, населения выступают общественные, религиозные объединения, иные виды местных негосударственных некоммерческих объединений.

В-пятых, еще одним таким каналом являются муниципальные предприятия, коммерческие негосударственные и немunicipальные объединения, работающие на местах.

Эту систему отличает то, что она функционирует в каждом отдельно взятом муниципальном образовании. При этом между системами муниципальных образований нет отношений подчиненности. Поэтому, в отличие от системы органов государственной власти, в нашей стране нет вертикальной системы местного самоуправления.

Местное самоуправление в системе управления государством и обществом через самостоятельное решение вопросов местного значения выполняет следующие **основные задачи**:

- а) укрепляет основы народовластия;
- б) способствует реализации принципов федерализма;
- в) содействует развитию и интеграции гражданского общества, его институтов;
- г) стабилизирует политические отношения в государстве;
- д) содействует обеспечению основных жизненных потребностей и интересов населения.

Государство призвано создать необходимые правовые условия для реализации конституционных принципов формирования и деятельности местного самоуправления, самостоятельного решения населением всех вопросов местного значения, развития форм и институтов прямой демократии.

### ***Контрольные вопросы***

1. Что означает термин «самоуправление»?
2. Каковы этапы становления самоуправления в России?
3. Каковы особенности организации местного самоуправления в России в XIX веке?
4. Каковы особенности организации местного самоуправления в советский период?
5. Каковы особенности реформирования местного самоуправления в постсоветский период?
6. Как определяет местное самоуправление действующее законодательство?
7. Что лежит в основе концепции местного самоуправления?
8. Каковы цели местного самоуправления?
9. Укажите задачи местного самоуправления.
10. Каковы функции местного самоуправления?
11. Что представляет собой система местного самоуправления?
12. Как взаимодействует местное самоуправление с государственными органами?
13. Какова система видов деятельности местного самоуправления?
14. Что представляет собой муниципальная исполнительно-распорядительная деятельность?
15. Какие существуют формы осуществления местного самоуправления?
16. На каких принципах строится организация местного самоуправления?

### **3. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

#### **3.1. Понятие и система источников муниципального права**

*Источники муниципального права* – это акты, содержащие нормы права, регламентирующие отношения в сфере местного самоуправления. Совокупность источников муниципального права принято именовать законодательством о местном самоуправлении или муниципальным законодательством.

Комплексность местного самоуправления предопределяет многообразие источников муниципального права. Ряд из них регулируют исключительно отношения местного самоуправления, например, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Другие акты регулируют отношения местного самоуправления наряду с регулированием иных отношений. В их числе акты гражданского, бюджетного, налогового законодательства, законодательства о градостроительстве, здравоохранении, образовании, окружающей среде, предпринимательстве.

Наиболее же удобным, позволяющим глубже уяснить юридическую природу нормативных правовых актов и нормативных договоров является их разделение на следующие группы источников:

- международные;
- федеральные;
- региональные (субъектов Российской Федерации);
- муниципальные.

Особое место в среде источников муниципального права занимают правовые позиции конституционных (уставных) судов. Будучи актами правоприменительными, они зачастую обладают нормативным содержанием. В силу особенностей природы судебных решений их следует анализировать отдельно, не включая в общую иерархию нормативных источников.

### 3.2. Международные источники

В число важнейших международных источников муниципального права входят *Европейская хартия местного самоуправления*, а также *Декларация о принципах местного самоуправления в государствах – участниках Содружества*, принятая 29 октября 1994 года.

Европейская Хартия действует в нашей стране с 1 сентября 1998 года. Структура Хартии весьма проста: преамбула, три части, 18 статей. Преамбула закрепляет ряд важных принципов. Так, органы местного самоуправления в соответствии с преамбулой являются одной из главных основ любого демократического строя; полномочия местного самоуправления должны быть реальными и обеспечивать эффективное и приближенное к гражданам управление; местное самоуправление должно строиться на принципах демократии и децентрализации власти.

Часть I Хартии регламентирует статус местного самоуправления. Нормы Хартии в большей степени посвящены органам местной власти. Тем не менее Хартия закрепляет, что местное самоуправление должно осуществляться в интересах местного населения. Из содержащегося в ней определения местного самоуправления вытекает, что это право и реальная способность органов местного самоуправления (советов или собраний). В соответствии с Хартией изменение границ территорий местного самоуправления допускается только с учетом мнения населения соответствующих территорий. Референдум же по таким вопросам проводится только в случаях, если это предусмотрено во внутреннем законодательстве государства.

В качестве объекта местного самоуправления Хартия закрепляет решение части публичных дел. Термин «публичные дела» включает в себя как вопросы местного значения, так и отдельные государственные полномочия. Данное обстоятельство подтверждает

публичный характер местного самоуправления. Также Хартия устанавливает, что полномочия органов местного самоуправления должны быть реальными и предоставляться для решения конкретных задач. Органы местного самоуправления должны обеспечивать эффективное управление. Административный контроль местных органов власти может осуществляться только в исключительных случаях и лишь с целью обеспечения соблюдения указанными органами законности и конституционных принципов.

Не забывает Хартия и о финансовых ресурсах органов местного самоуправления. Финансовые ресурсы должны быть соразмерны полномочиям органов местного самоуправления. Финансовые же системы должны быть разнообразными и гибкими, чтобы обеспечивать реальное управление местными делами. Для финансирования инвестиций органы местного самоуправления должны иметь доступ к национальному рынку капиталов. Устанавливает Хартия и право органов местного самоуправления сотрудничать с органами местного самоуправления других муниципальных территорий. С этой целью Хартия допускает объединение органов местного самоуправления в различные, в том числе и международные, ассоциации органов власти на местах. Также Хартия закрепляет право на судебную защиту органов местного самоуправления с целью обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и закрепления принципов местного самоуправления.

В третьей части Хартии установлено, что государства, присоединяющиеся к Хартии, должны в своем законодательстве учесть по меньшей мере двадцать пунктов из ее принципиальных положений. В их числе:

- принцип местного самоуправления;
- его осуществление через представительные органы, сформированные путем выборов;
- реальные и полные полномочия органов местного самоуправления;
- учет мнения населения при изменении муниципальных территорий;
- свободный депутатский мандат и денежная компенсация за осуществление депутатских полномочий;
- административный контроль за местными органами власти в

целях обеспечения законности и конституционных принципов;

- достаточное и полное финансирование органов местного самоуправления;
- право создания ассоциаций органов местного самоуправления;
- правовая защита местного самоуправления.

Надо отметить, что российское законодательство учло практически все принципы, закрепленные в Хартии местного самоуправления.

### 3.3. Федеральные источники

К федеральным источникам муниципального права относится в первую очередь **Конституция Российской Федерации**. Статья 3 Конституции РФ устанавливает, что одной из форм осуществления власти народа являются органы местного самоуправления. Данную норму развивает ст. 32, устанавливающая, что российские граждане имеют право избирать и быть избранными не только в органы государственной власти, но и в органы местного самоуправления. Кроме того, ст. 33 закрепляет, что российские граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в различные органы, включая и органы местного самоуправления. Часть 2 ст. 15 Конституции РФ устанавливает обязанность различных субъектов, в том числе и местных органов власти, соблюдать положения Конституции РФ. Деятельность же местного самоуправления в соответствии с ее ст. 18 обеспечивается правосудием. Вместе с тем согласно ст. 46 решения и действия (или бездействие) органов местного самоуправления могут быть обжалованы в суд, что свидетельствует о взаимной ответственности местного сообщества и муниципальной власти. Не менее показательными являются и ст. 24, 40, 41, 43. В них, к примеру, говорится, что органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы. Органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище. Также в Российской Федерации принимаются меры по развитию



государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения. Статьи 8 и 9 Конституции РФ устанавливают право муниципальной собственности, в том числе на землю.

Главной нормой, без которой не было бы смысла существования иных положений Конституции РФ, закрепляющих статус местного самоуправления, является норма ст. 12, признающая самостоятельность местного самоуправления. Именно то обстоятельство, что местное самоуправление осуществляется в пределах своих полномочий, а его органы не входят в систему органов государственной власти, порождает и остальные конституционные нормы, закрепляющие правовое положение самоуправления на местах. Местному самоуправлению посвящена отдельная глава 8 Конституции РФ.

Конституционные нормы развивает **Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»**, который комплексно регулируют все основные вопросы местного самоуправления, играя вместе с Конституцией РФ, Европейской хартией местного самоуправления роль системообразующих актов для законодательства о местном самоуправлении. *Федеральный закон* от 6 октября 2003 года содержит более детальное и развернутое регулирование, перераспределяя в пользу федерального центра ряд правотворческих полномочий субъектов Российской Федерации. Это касается, например, порядка регистрации уставов, территориального устройства мест, вопросов участия населения в осуществлении местного самоуправления, порядка наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Ряд федеральных законов регламентируют отдельные аспекты местного самоуправления. Так, вопросы организации муниципальных выборов определяет **Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»**. Вопросы государственной регистрации уставов муниципальных образований регулирует **Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований»**. На отношения муниципальной службы направлен **Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе Российской Федерации»**.

Акты Президента РФ и Правительства РФ также дополняют систему федеральных источников муниципального права. Активное регулирование местного самоуправления актами Президента РФ приходилось на период с 1991 по 1999 годы. Так, например, 15 октября 1999 года Президентом РФ издан *Указ «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации»*.

Что касается постановлений Правительства РФ, то они, как правило, посвящены хозяйственным вопросам. Таково *Постановление от 3 марта 2004 г. «Об утверждении правил отмены решений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов, а также решений органов местного самоуправления, принятых во исполнение переданных им полномочий по государственному регулированию тарифов на тепловую энергию»*.

### 3.4. Региональные источники

К региональным источникам следует отнести *конституции (уставы), законы субъектов Российской Федерации, подзаконные акты органов государственной власти субъектов Федерации*. С учетом расширения федеральной компетенции в сфере местного самоуправления региональное законодательство сегодня может регулировать лишь некоторые аспекты местного самоуправления. Часть 2 ст. 2 *Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»* устанавливает, что местное самоуправление осуществляется в пределах, установленных Конституцией РФ и федеральными законами, и лишь в отдельных случаях, предусмотренных федеральными законами, местное самоуправление регулируется законами субъектов Российской Федерации.

*Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ* нацеливает субъекты Федерации на принятие ряда нормативных актов в разных сферах правового регулирования.

В области организации местного самоуправления и обеспечения государственных гарантий прав населения на осуществление местного самоуправления это, например, законы об административной ответственности за неисполнение муниципальных правовых ак-

тов, о порядке подготовки и проведения местного референдума, назначения, подготовки, проведения и подведения итогов муниципальных выборов, об обращениях граждан, о наименованиях представительных органов, глав муниципальных образований, местных администраций, о полномочиях представительных органов муниципальных образований, за исключением их исключительных полномочий, о полномочиях главы местной администрации, об условиях контракта с главой местной администрации в части осуществления отдельных государственных полномочий и об установлении дополнительных требований к главе местной администрации, назначаемому по контракту, о муниципальной службе.

В области *административно-территориального и муниципально-территориального устройства* это законы об установлении границ территорий муниципальных образований на территории округа, об установлении административных центров сельских поселений, муниципальных районов, о порядке изменения границ и преобразования муниципальных образований.

В области регулирования *прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления* при осуществлении отдельных государственных полномочий это закон о перечне отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, законы о наделении конкретными государственными полномочиями органов местного самоуправления.

В области регулирования *экономической основы местного самоуправления* это, например, акты, устанавливающие перечень имущества, предназначенного для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, порядок осуществления расходов местных бюджетов на осуществление названных полномочий, требования к формированию, утверждению, исполнению местного бюджета и контролю его исполнения.

### **3.5. Муниципальные источники**

Муниципальные правовые акты – особый вид источников муниципального права, принимаемых по вопросам местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральны-

ми законами и законами субъектов Российской Федерации. В их число входят не только акты, принимаемые органами и должностными лицами местного самоуправления, а также акты, принятые населением непосредственно на местном референдуме или сходе граждан. Основным видом муниципальных правовых актов являются уставы муниципальных образований. К числу *договорных* муниципальных правовых актов относятся соглашения органов местного самоуправления поселений, входящих в состав муниципального района, с органами местного самоуправления муниципального района о взаимной передаче ими осуществления части своих полномочий.

*Основные требования, предъявляемые к муниципальным правовым актам:*

- Принимаются по вопросам местного значения и по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий.
- Подлежат обязательному исполнению на территории муниципального образования.
- За неисполнение муниципальных правовых актов граждане, руководители организаций, должностные лица несут ответственность.
- Не должны противоречить Конституции, федеральному законодательству и нормативным правовым актам субъектов РФ.
- Если муниципальные правовые акты необоснованно затрудняют осуществление предпринимательской деятельности, то они подлежат экспертизе.
- Подлежат включению в государственный реестр.

*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;
- постановления и распоряжения главы местной администрации;
- постановления и распоряжения иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

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

Муниципальные правовые акты вступают в силу в порядке, установленном уставом муниципального образования.

### **3.6. Устав муниципального образования**

Основным документом, определяющим статус местного самоуправления в конкретном муниципальном образовании, является его устав. Устав занимает исходное положение в системе нормативных правовых актов муниципального образования, регламентирующих местное самоуправление. Следует отметить, что ни Конституция РФ, ни законодательство не смогут учесть все традиции, обычаи и особенности организации управления отдельных территорий: городских, сельских и иных поселений.

Уставом муниципального образования должны определяться:

- наименование муниципального образования;
- перечень вопросов местного значения;
- формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения;
- структура и порядок формирования органов местного самоуправления;
- наименования и полномочия выборных и иных органов и должностных лиц местного самоуправления;
- виды, порядок принятия, официального опубликования и вступления в силу муниципальных правовых актов;

- срок полномочий, основания и порядок прекращения полномочий представительного органа муниципального образования;
- виды и основания наступления ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, в том числе основания и процедура отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления;
- порядок составления и рассмотрения проекта местного бюджета, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления контроля за его исполнением;
- порядок внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования.

Устав муниципального образования принимается представительным органом муниципального образования, а в поселениях, в которых полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан, – населением непосредственно на сходе граждан. Не позднее чем за 30 дней до дня рассмотрения вопроса о принятии устава муниципального образования, проект подлежит официальному опубликованию с одновременным опубликованием установленного представительным органом муниципального образования порядка учета предложений по проекту указанного устава, а также порядка участия граждан в его обсуждении. Устав принимается большинством в две трети голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования. В случае, если глава муниципального образования исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования, голос главы учитывается при принятии устава как голос депутата представительного органа муниципального образования. Принятый устав муниципального образования подлежит официальному опубликованию после его государственной регистрации и вступает в силу после его официального опубликования. Глава муниципального образования обязан опубликовать зарегистрированный устав муниципального образования в течение семи дней со дня его поступления.

На сегодняшний день в соответствии с Рекомендациями по проведению государственной регистрации уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований (утверждены 26 августа 2005

года приказом Министерства юстиции РФ) государственную регистрацию в Минюсте России проводят:

- главные управления Минюста России по федеральным округам;
- структурные подразделения главных управлений Минюста России по федеральным округам в субъектах Российской Федерации.

#### **Основания для отказа в государственной регистрации:**

- противоречие устава Конституции Российской Федерации, федеральным законам, принимаемым в соответствии с ними конституциям (уставам) и законам субъектов Российской Федерации;
- нарушение установленного настоящим Федеральным законом порядка принятия устава
- наличие в уставе, муниципальном правовом акте о внесении изменений и дополнений в устав коррупциогенных факторов.

### **3.7. Иные муниципальные правовые акты**

*Решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан* и оформленные в виде правового акта, являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, которые имеют прямое действие и применяются на всей территории муниципального образования. Прямое волеизъявление населения выражается на местном референдуме или на сходе граждан. Если для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения, дополнительно требуется принятие (издание) муниципального правового акта, орган или должностное лицо местного самоуправления, в компетенцию которых входит принятие (издание) указанного акта, обязаны в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на референдуме (сходе граждан), определить срок подготовки и (или) принятия соответствующего муниципального правового акта. Указанный срок не может превышать три месяца. Нарушение срока издания муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения, является основанием для отзыва выборного должностного лица местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий главы местной администрации, осуществляемых на основе контракта, или досрочного прекращения полномочий выборного органа местного самоуправления.

***Акты выборных органов и должностных лиц местного самоуправления*** являются составной частью муниципальных правовых актов. Следовательно, к порядку разработки, принятия, опубликования актов выборных органов и должностных лиц местного самоуправления применимы те же требования, что к порядку разработки, принятия, опубликования муниципальных правовых актов. Тем не менее законодатель установил некоторые специальные условия для актов выборных органов и должностных лиц местного самоуправления.

Муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования.

За неисполнение муниципальных правовых актов граждане, руководители организаций, должностные лица органов государственной власти и должностные лица органов местного самоуправления несут ответственность в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Представительный орган муниципального образования по вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования, принимает решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, а также решения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования.

Председатель представительного органа муниципального образования издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования.

Если глава муниципального образования исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования, то он 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.

Если же глава муниципального образования является главой местной администрации, то он в пределах своих полномочий издает постановления и распоряжения по вопросам местного значения и



вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, а также распоряжения по вопросам организации работы местной администрации.

*Глава местной администрации в пределах своих полномочий издает постановления по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также распоряжения по вопросам организации работы местной администрации.*

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

Если орган местного самоуправления полагает, что федеральный закон или иной нормативный правовой акт Российской Федерации либо закон или иной нормативный правовой акт субъекта Федерации, по вопросам организации местного самоуправления и (или) установления прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления 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 Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Федерации, вопрос о соответствии указанных нормативных правовых актов разрешается соответствующим судом. До вступления в силу решения суда принятие муниципальных правовых актов, противоречащих соответствующим положениям федерального закона или иного нормативного правового акта субъекта Федерации либо закона или иного нормативного правового акта субъекта Федерации, не допускается.

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

Нормативные правовые акты представительного органа муниципального образования, предусматривающие установление, изменение и отмену местных налогов и сборов, осуществление расходов из средств местного бюджета, могут быть внесены на рассмотрение представительного органа муниципального образования только по инициативе главы местной администрации или при наличии заключения главы местной администрации.

Нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования, направляется главе муниципального образования для подписания и обнародования. Если глава муниципального образования является главой местной администрации, то он имеет право отклонить нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования. В этом случае указанный нормативный правовой акт в течение десяти дней возвращается в представительный орган муниципального образования с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложениями о внесении в него изменений и дополнений. Если глава муниципального образования отклонит нормативный правовой акт, он вновь рассматривается представительным органом муниципального образования. Если при повторном рассмотрении указанный нормативный правовой акт будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, он подлежит подписанию главой муниципального образования в течение семи дней и обнародованию.

Нормативные правовые акты представительных органов муниципального образования о налогах и сборах вступают в силу в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации.

Порядок опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов устанавливается уставом муниципального образования. В любом случае данный порядок должен обеспечивать возможность ознакомления с муниципальными правовыми актами граждан. Исключение составляют муниципальные правовые акты или их от-

дельные положения, содержащие сведения, распространение которых ограничено федеральным законом.

Муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, принявшими (издавшими) соответствующий муниципальный правовой акт, либо судом. В части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено уполномоченным органом государственной власти.

### ***Контрольные вопросы***

1. Что включает в себя понятие «правовая основа местного самоуправления»?
2. Какова иерархия источников муниципального права?
3. Какое место в системе источников занимают международные документы?
4. Каковы основные положения Европейской Хартии местного самоуправления?
5. Какое место в муниципально-правовом регулировании отводится Конституции РФ?
6. Какой федеральный закон является базовым источником муниципального права?
7. Какова роль регионального законодательства в регулировании организации местного самоуправления в России?
8. Что представляет собой муниципальный правовой акт?
9. Какие виды муниципальных правовых актов Вы знаете?
10. Какие документы характерны для правотворческой практики муниципального уровня?
11. Что представляет собой устав муниципального образования?
12. Какие положения обязан содержать устав муниципального образования?
13. Каков порядок подготовки, принятия и вступления в силу устава муниципального образования?
14. Каков порядок регистрации устава муниципального образования?

15. Какие акты принимает представительный орган местного самоуправления?

16. Какие акты принимает глава муниципального образования?

17. Какие акты принимает местная администрация?

## **4. ПРЕДМЕТЫ ВЕДЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

### **4.1. Понятие предметов ведения муниципальных образований**

**Предметы ведения местного самоуправления** – это пределы юрисдикции местного самоуправления, то есть те сферы общественной жизни, на которые распространяются его полномочия.

Реализация вопросов, находящихся в рамках предметов ведения муниципальных образований, обуславливают определенную компетенцию их органов, которая включает в себя:

- вопросы местного значения;
- полномочия органов местного самоуправления по обеспечению собственной деятельности, а также деятельность иных субъектов муниципального управления;
- отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления;
- полномочия иных муниципальных образований, переданные на основе соглашений;
- права, которыми органы местного самоуправления наделены Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» или иными федеральными законами;
- права, принятые к своему ведению органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с действующим законодательством.

Как мы видим, компетенцию муниципальных образований, в первую очередь, составляют вопросы местного значения. Однако, государство в лице Российской Федерации, субъектов Российской Федерации оставляет за собой право наделять органы местного самоуправления муниципальных образований отдельными государственными полномочиями. Данные государственные полномочия входят в компетенцию муниципальных образований наряду с вопросами местного значения.

Законодатель определяет вопросы местного значения как вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией РФ и **Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»** осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно. Перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в **Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ**. Большинство вопросов местного значения сформулированы широко, как предметы ведения (например, организация электро-, тепло-, водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом; создание условий для массового отдыха жителей; опека и попечительство). Некоторые вопросы местного значения определены уже, как полномочия (формирование, утверждение, исполнение бюджета; владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом; установление, изменение, отмена местных налогов и сборов). Любые вопросы местного значения, даже те, что сформулированы предельно узко, нуждаются в их конкретизации в полномочиях органов местного самоуправления, публичных правах местного населения (например, в праве на участие граждан в местных референдумах). Что касается отдельных государственных полномочий, то на места могут передаваться лишь те из них, что не составляют исключительную компетенцию органов государственной власти.

Вопросы местного значения, отдельные государственные полномочия, переданные органам местного самоуправления, осуществляются в пределах территории соответствующего муниципального образования или в пределах территории деятельности конкретного органа местного самоуправления. К примеру, территорией деятель-

ности районной в городе администрации является соответствующий район городского округа.

## 4.2. Вопросы местного значения

В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ перечислены отдельно вопросы местного значения городских, сельских поселений, муниципальных районов и городских округов. Так, вопросы местного значения городских, сельских поселений нацелены на проблемы собственно поселений, а вопросы местного значения муниципальных районов имеют ярко выраженную межпоселенческую природу.

Например, и поселения, и районы, и округа решают такие вопросы как:

- составление и рассмотрение проекта своего бюджета, утверждение и исполнение бюджета, контроль за его исполнением;
- установление, изменение и отмена соответствующих местных налогов и сборов;
- владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

Однако большая часть вопросов местного значения у поселений и районов разграничивается.

Например, к вопросам местного значения *городских поселений* относится дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения (п. 5 ч. 1 ст. 14), а к вопросам местного значения муниципальных районов – дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения вне границ населенных пунктов в границах муниципального района (п. 5 ч. 1 ст. 15).

Только поселения решают такие вопросы как:

- обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения (п. 9 ч. 1 ст. 14);
- создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания (п. 10 ч. 1 ст. 14);
- создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры (п. 12 ч. 1 ст. 14).

В то время, как только **муниципальные районы** занимаются:

- организация охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией (п. 8 ч. 1 ст. 15);
- организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования (п. 11 ч. 1 ст. 15);
- выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального района, за счет средств бюджета муниципального района (п. 20 ч. 1 ст. 15) и т. д.

Такое разграничение вполне естественно, так как с учетом двухуровневой организации местного самоуправления муниципальные власти разных уровней на одной и той же территории не должны решать одинаковые вопросы.

Установленный федеральным законом перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в данный закон.

Отдельно также следует сказать о вопросах местного значения **внутригородских муниципальных образований городов федерального значения** Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя. Они устанавливаются законами субъектов РФ – городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, исходя из необходимости сохранения единства городского пространства.

Также можно классифицировать вопросы местного значения по разным сферам жизнедеятельности. Так, **в области бюджетной, финансово-кредитной работы** в ведении муниципальных образований находится формирование, утверждение, исполнение бюджетов муниципальных образований, контроль за их исполнением, установление, изменение, отмена местных налогов и сборов. К ведению муниципальных районов в данной области относится также выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального района, за счет средств бюджета муниципального района.

**В области управления муниципальным имуществом** в ведении муниципальных образований владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности. Сюда же примыкает управление объектами муниципального хозяйства, в том числе муниципальными унитарными предприятиями.



**В области коммунального хозяйства** в ведении поселений организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом, создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований, а в ведении муниципальных районов – организация в границах районов электро- и газоснабжения поселений.

**В области дорожного строительства, транспорта** в ведении поселений содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов, иных транспортных инженерных сооружений местного значения в границах населенных пунктов поселений, создание в поселениях условий для предоставления транспортных услуг населению, организация транспортного обслуживания населения. В ведении муниципальных районов здесь содержание и строительство таких объектов местного значения, как автомобильные дороги общего пользования между населенными пунктами, мосты и иные транспортные инженерные сооружения вне границ населенных пунктов, создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района.

**В области благоустройства** в ведении муниципальных образований организация благоустройства и озеленения территории, использования и охраны лесов, организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора, организация освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов, организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения.

**В области связи, общественного питания, торговли, бытового обслуживания** в ведении муниципальных образований создание условий для обеспечения жителей соответствующими услугами.

**В области сельского хозяйства** к ведению поселений отнесено содействие в развитии сельскохозяйственного производства, а к ведению муниципальных районов – создание условий для расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.

**В области градостроительства, землепользования** в ведении поселений – утверждение генеральных планов поселений, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов документации по планировке террито-

рии, выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений, резервирование и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах поселений для муниципальных нужд, осуществление земельного контроля за использованием земель поселений. В данной области в ведении муниципальных районов – утверждение схем территориального планирования муниципального района, правил землепользования и застройки межселенных территорий, утверждение подготовленной на основе схемы территориального планирования района документации по планировке территории, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории района, резервирование и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах района для муниципальных нужд, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования межселенных территорий, осуществление земельного контроля за использованием земель межселенных территорий.

***В области жилищного строительства*** в ведении муниципальных образований организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства.

***В области образования*** в ведении муниципальных районов организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Федерации; организация предоставления дополнительного образования и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории муниципального района, а также организация отдыха детей в каникулярное время.

***В области социальной работы*** в ведении поселений обеспечение малоимущих граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, расчет субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг и организация предоставления субсидий гражданам, имеющим право на их получение в соответствии с жилищ-

ным законодательством, оказание содействия в установлении в соответствии с федеральным законом опеки и попечительства над нуждающимися в этом жителями, а в ведении муниципальных районов — опека и попечительство в целом.

**В духовно-культурной области** в ведении муниципальных образований организация библиотечного обслуживания населения, комплектование библиотечных фондов библиотек, сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного значения, их охрана, создание музеев, создание условий для развития местного традиционного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов, создание условий для организации досуга и обеспечения жителей услугами организаций культуры, создание условий для массового отдыха жителей и организация обустройства мест массового отдыха населения, обеспечение условий для развития массовой физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий.

**В области здравоохранения** в ведении муниципальных районов организация оказания скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов. В ведении поселений и муниципальных районов находится также создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения.

#### **4.3. Полномочия органов местного самоуправления**

Компетенцию органов местного самоуправления, как отмечалось выше, составляют не сами вопросы местного значения, а **полномочия** по их осуществлению. Перечень наиболее общих полномочий, необходимых для решения вопросов местного значения, содержится в ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ, к ним, в частности, относятся:

- принятие устава муниципального образования;
- установление официальных символов муниципального образования;

- создание муниципальных предприятий и учреждений;
- установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями;
- осуществление международных и внешнеэкономических связей и др.

Законами субъекта РФ может осуществляться **перераспределение полномочий** между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ. Перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.

Не допускается отнесение к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ полномочий органов местного самоуправления в следующих сферах:

- управления муниципальной собственностью;
- формирования, утверждения и исполнение местного бюджета;
- осуществление охраны общественного порядка;
- установление структуры органов местного самоуправления;
- изменение границ территории муниципального образования, а также некоторых других.

Помимо полномочий по решению вопросов местного значения к **собственным полномочиям** органов местного самоуправления относится также официально представленное право на обеспечение деятельности самих органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений. Это право не связано с решением вопросов местного значения напрямую, а носит организационный, вспомогательный характер. Например, полномочия по:

- организационному и материально-техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления;
- организации подготовки, переподготовки и повышения квалификации выборных должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных учреждений.

Вопросы местного значения уточняются в полномочиях органов местного самоуправления. Это делает **Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации**

**местного самоуправления в Российской Федерации»**, отраслевое законодательство (бюджетное, налоговое, земельное, водное, лесное, иное). Детализируя вопросы местного значения в компетенции органов местного самоуправления, законодатель закрепляет перечень соответствующих полномочий органов местного самоуправления как открытый и дает органам местного самоуправления возможность самим расширять названный перечень. **Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ** устанавливает, что органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов, городских округов вправе решать наряду с вопросами, прямо за ними закрепленными, иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными, региональными законами. Однако такое одностороннее расширение органами местного самоуправления своей компетенции возможно только при наличии собственных материальных ресурсов и финансовых средств (за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта Федерации).

При уточнении вопросов местного значения муниципальных районов в полномочиях их органов местного самоуправления законодатель учитывает то, что на территории муниципальных районов необходимо решать не только задачи межпоселенческого уровня, единые для всех поселений, входящих в их состав, но и поселенческие задачи. Такие задачи имеются на межселенных территориях района и в его сельских населенных пунктах, не являющихся самостоятельными муниципальными образованиями. Для их решения органы местного самоуправления муниципального района наделяются всеми полномочиями органов местного самоуправления поселения. В том числе полномочиями органов местного самоуправления поселения по установлению, изменению и отмене местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

В работе по конкретизации вопросов местного значения в компетенции органов местного самоуправления необходимо исходить из правила п. 4 ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления, согласно которому предоставляемые органам местного самоуправления полномочия, как правило, должны быть полными и исключи-

тельными. Требование полноты выражается в том, что набор и содержание полномочий должны быть достаточны для того, чтобы органы местного самоуправления, за которыми они закреплены, могли самостоятельно и бесперебойно обеспечивать осуществление всех вопросов местного значения своего муниципального образования. Полнота полномочий выражается и в достаточности материально-финансовых ресурсов для их осуществления. Исключительность полномочий органов местного самоуправления означает, что, во-первых, никто не вправе изымать у них эти полномочия, кроме законодательно закрепленных случаев, и, во-вторых, органы местного самоуправления сами не вправе передавать кому-либо данные полномочия без законных к тому оснований.

Органы местного самоуправления поселений и муниципальных районов, обладая на одной и той же территории разным набором полномочий, заинтересованы в ряде случаев во временной передаче друг другу своих полномочий. Один из инструментов указанной работы – соглашения о передаче полномочий.

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 за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов 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 за счет субвенций, предоставляемых из бюджета муниципального района в бюджеты соответствующих поселений. **Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»** предусматривает, например, что полномочия местных администраций поселений по формированию, исполнению и (или) контролю за исполнением бюджетов соответствующих поселений могут полностью или частично осуществляться на договорной основе местной администрацией муниципального района.

Указанные договоры, соглашения должны заключаться на определенный срок, содержать положения, устанавливающие основания и порядок прекращения их действия, в том числе досрочного,

порядок определения ежегодного объема субвенций, необходимых для осуществления передаваемых полномочий, а также предусматривать финансовые санкции за неисполнение соглашений.

#### **4.4. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями**

В соответствии с ч. 2 ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями – вид делегирования полномочий с одного уровня власти на другой. Предметом наделения являются любые публично-властные полномочия, не относящиеся к вопросам местного значения. Наделение возможно только в законодательной форме. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами не допускается. Нельзя наделить органы местного самоуправления государственными полномочиями, например, актом Правительства, договором.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации осуществляется федеральными законами, отдельными государственными полномочиями субъектов Федерации – законами субъектов Федерации. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации законами субъектов Федерации допускается, если это не противоречит федеральным законам.

Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями на неограниченный срок либо, если данные полномочия имеют определенный срок действия, на срок действия этих полномочий. Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов.

Органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государ-

ственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

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

**Процесс реализации** органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий можно разделить на **4 этапа**:

1) наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями с одновременной передачей необходимых для их реализации государственных материальных и финансовых средств;

2) осуществление органами местного самоуправления полученных государственных полномочий;

3) государственный контроль за исполнением органами местного самоуправления переданных государственных полномочий;

4) прекращение исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Федеральный закон, закон субъекта Российской Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, должны содержать:

1) вид или наименование муниципального образования, органы местного самоуправления которого наделяются соответствующими полномочиями;

2) перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления, а также прав и обязанностей органов государственной власти при осуществлении соответствующих полномочий;

3) способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета, бюджета субъекта Федерации для осуществления соответствующих полномочий, включая федеральные или региональные государственные минимальные социальные стандарты;

4) перечень подлежащих передаче в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность материальных средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, или порядок определения данного перечня;



5) порядок отчетности органов местного самоуправления об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий;

6) порядок осуществления органами государственной власти контроля за осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, и наименования органов, осуществляющих указанный контроль;

7) условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

Положения федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, вводятся в действие ежегодно соответственно федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Федерации на очередной финансовый год при условии, если федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год или законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Федерации на соответствующий финансовый год предусмотрено предоставление субвенций на осуществление указанных полномочий.

### ***Контрольные вопросы***

1. Что представляют собой предметы ведения местного самоуправления?

2. Каково их содержание?

3. Что такое вопросы местного значения?

4. Перечислите вопросы местного значения поселения.

5. Какие вопросы местного значения муниципального района Вы знаете?

6. Перечислите вопросы местного значения городского округа.

7. Какими отдельными государственными полномочиями могут наделяться органы местного самоуправления? В каком порядке?

8. Какие требования предъявляются к органам местного самоуправления для осуществления государственных полномочий?

9. Каковы полномочия органов местного самоуправления в области управления муниципальной собственностью?

10. Каковы полномочия органов местного самоуправления в области земельных отношений и охраны окружающей среды?

11. Каковы полномочия органов местного самоуправления в области жилищного хозяйства, коммунально-бытового и торгового обслуживания населения, транспорта и связи?

12. Каковы полномочия органов местного самоуправления в социально-культурной сфере?

13. Что относится к официальным символам муниципальных образований?

14. Каков порядок их установления и регистрации?

15. Предусмотрена ли юридическая ответственность за незаконное использование символов муниципальных образований?

## 5. ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

### 5.1. Понятие и виды муниципальных образований

Муниципальное образование – публично-территориальная единица, занимающая часть территории субъекта Российской Федерации и обладающая следующими *признаками*:

- единая населенная территория;
- осуществление на данной территории местного самоуправления населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления;
- устав муниципального образования;
- закрепленная муниципальная собственность;
- местный бюджет.

Поскольку территорией осуществления местного самоуправления является вся территория России, то в субъектах Федерации муниципальные образования должны охватывать всю их территорию, за исключением территорий с низкой плотностью населения.

К *видам муниципальных образований* в нашей стране относятся:

- городское поселение;
- сельское поселение,
- муниципальный район;
- муниципальный округ (введен в 2019 г.);
- городской округ;
- городской округ с внутригородским делением (введен в 2014 год);

- внутригородской район (введен в 2014 году);
- внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения.

При создании муниципальных образований, выборе их вида учитываются такие обстоятельства, как история складывания местного сообщества, величина его территории, тип населенных пунктов и их число, численность населения, наличие транспортной, иной инфраструктуры. Муниципальное образование не может состоять из территориально не связанных друг с другом частей. Границы поселений не могут пересекаться границами населенных пунктов. Территория поселения не может входить в состав территории другого поселения. Территория городского округа, даже если она окружена со всех сторон территорией муниципального района, не входит в состав территории последнего. Границы муниципальных районов не могут пересекаться границами поселений. Границы муниципальных образований любых видов не могут пересекать границы субъекта Федерации, на территории которого созданы названные муниципальные образования.

Территориальная организация местного самоуправления в России имеет преимущественно *двухуровневую* структуру.

***На первом уровне*** находятся городские и сельские поселения, внутригородские районы.

***На втором уровне*** – муниципальные районы и городские округа с внутригородским делением. Наличие обоих уровней обязательно. Исключение из общего правила – городские и муниципальные округа, соединяющие в своей компетенции полномочия обоих уровней, и внутригородские территории городов федерального значения. Однако объединение городских и сельских поселений в муниципальные районы не означает подчинения первых вторым. Все муниципальные образования в пределах своей компетенции самостоятельны.

*Объединение городских и сельских поселений в муниципальные районы преследует три основные цели:*

- первая цель заключается в недопущении явных перекосов в развитии разных городских, сельских поселений, в том числе за счет перераспределения их доходов, а также в концентрации скудных материально-финансовых ресурсов отдельных поселений;

- вторая цель – усиление взаимодействия, сотрудничества муниципальных образований городских, сельских поселений. Органы местного самоуправления входящих в муниципальный район поселений, органы местного самоуправления муниципального района вправе заключать между собой соглашения о передаче друг другу осуществления части своих полномочий. Они могут учреждать межмуниципальные хозяйственные общества в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью, некоммерческие организации в форме автономных некоммерческих организаций и фондов;

- третья цель названного объединения – обеспечение специализации полномочий муниципальных образований первого и второго уровня.

Законодатель постарался наделить городские, сельские поселения, с одной стороны, и муниципальные районы, с другой стороны, разными вопросами местного значения. Если городские, сельские поселения решают вопросы поселенческого уровня, то муниципальные районы призваны решать в первую очередь вопросы межпоселенческого значения.

**Городское поселение** включает один город или один поселок, а также в соответствии с генеральным планом городского поселения может включать территории, предназначенные для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры (включая территории поселков и сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями).

**Сельское поселение** включает, 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, как правило, входит в состав сельского поселения. На территориях с низкой плотностью населения и в труднодоступных местностях сельский населенный пункт с численностью населения менее 100 человек может не наделяться статусом поселения и данный населенный пункт может не входить в состав поселения, если такое решение

принято на сходе граждан, проживающих в соответствующем населенном пункте. В таком случае данный населенный пункт входит непосредственно в состав территории соответствующего муниципального района.

Если сельское поселение включает несколько населенных пунктов, то одно из них с учетом местных традиций и сложившейся социальной инфраструктуры наделяется статусом административного центра поселения. Именно в нем должен находиться представительный орган сельского поселения. 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 доступности могут в соответствии с законами субъектов Российской Федерации не применяться на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях.

При образовании городских или сельских поселений в состав их территории включаются исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационные земли, земли для развития поселения. В состав территории поселений входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения.

**Муниципальный район** включает несколько поселений или поселений и межселенных территорий (территории вне границ поселений). В состав муниципального района наряду с муниципальными образованиями – городскими, сельскими поселениями, межселенными территориями – могут входить сельские населенные пункты с численностью населения менее 100 человек, не являющиеся самостоятельными муниципальными образованиями и не входящие в состав городских, сельских поселений. Один из населенных пунктов, входящих в состав муниципального района, с учетом местных традиций и сложившейся социальной инфраструктуры наделяется статусом его административного центра. В нем должен располагаться представительный орган муниципального района. Административным центром муниципального района может считаться город, поселок, имеющий статус городского округа и окруженный

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

**Городской округ с внутригородским делением** – городской округ, в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования.

**Внутригородской район** – внутригородское муниципальное образование на части территории городского округа с внутригородским делением, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. Критерии для деления городских округов с внутригородским делением на внутригородские районы устанавливаются законами субъекта Российской Федерации и уставом городского округа с внутригородским делением.

#### **Одноуровневые муниципальные образования**

**Муниципальный округ** – несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями.

**Городской округ** – один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых не менее двух третей населения такого муниципального образования проживает в городах и (или) иных городских населенных пунктах. Городской округ является единым муниципальным образованием, органы местного самоуправления которого решают все вопросы местного значения на данной территории.

К **городскому округу** могут быть отнесены только территории, где не менее двух третей населения проживают в городских населенных пунктах, а плотность населения в пять раз превышает среднюю по стране. Те городские округа, которые перестают соответствовать данным требованиям, подлежат переводу в статус **муниципального округа**.

**Внутригородская территория** (внутригородское муниципальное образование) **города федерального значения** – часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

В последние годы многие регионы стремились упростить систему местного самоуправления и перейти к его одноуровневой модели. Чтобы оптимизировать управление территориями и достичь экономии бюджетных средств, в некоторых субъектах РФ начали преобразовывать муниципальные районы в городские округа.

Наделение **городского поселения** статусом **городского округа** осуществляется законом субъекта РФ при соблюдении следующих условий:

- наличие сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения ОМС города вопросов местного значения городского округа и осуществления отдельных государственных полномочий;
- наличие сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения ОМС прилегающего муниципального района вопросов местного значения муниципального района и осуществления ими отдельных государственных полномочий.

При наделение городского поселения статусом городского округа учитываются перспективы развития городского поселения, подтвержденные генеральным планом данного городского поселения.

Все муниципальные образования, чьи уставы зарегистрированы в установленном порядке, вносятся в **государственный реестр муниципальных образований**, который ведется Министерством юстиции РФ и его территориальными органами. Правила ведения реестра утверждены Правительством РФ 1 июня 2005 г. Минюст РФ разрабатывает и утверждает формы документов и инструкцию о ведении государственного реестра. Названная инструкция утверждена приказом Минюста РФ 19 августа 2005 года.

Для внесения муниципального образования в государственный реестр его глава представляет в Минюст РФ:

- 1) собственноручно подписанное заявление;



2) официальный текст закона субъекта Российской Федерации об установлении границ муниципального образования и наделении его статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района, внутригородского муниципального образования;

3) копию устава муниципального образования, официально обнародованного после его государственной регистрации;

4) копию свидетельства о государственной регистрации устава муниципального образования.

Минюст РФ в месячный срок с даты получения указанных документов:

1) производит необходимую запись в государственном реестре;

2) оформляет и выдает заявителю свидетельство установленного образца о включении муниципального образования в государственный реестр;

3) в случае нарушения порядка представления указанных документов сообщает о выявленных нарушениях заявителю и устанавливает срок для их устранения.

В случае внесения изменений в устав муниципального образования или закон субъекта Федерации об установлении границ муниципального образования глава муниципального образования в течение 10 рабочих дней со дня внесения названных изменений представляет в Минюст РФ соответствующие документы.

## **5.2. Образование, упразднение, преобразование муниципальных образований**

*Образование муниципального образования* – процесс создания муниципального образования на межселенной территории, например в связи с появлением нового населенного пункта, отвечающего критериям городского или сельского поселения. Формирование муниципального образования основывается на волеизъявлении местного населения и юридически закрепляется в законе субъекта Российской Федерации о границах и статусе нового муниципального образования, а также в уставе последнего.

*Упразднение муниципального образования* – процесс его прекращения в связи с утратой признака населенности. Юридически

закрепляется в законе субъекта Российской Федерации об упразднении муниципального образования. Территория упраздняемого муниципального образования может попасть в разряд межселенных территорий, быть включена в территорию сопредельного муниципального образования, разделена между сопредельными муниципальными образованиями.

**Преобразование муниципальных образований** – процесс их объединения, разделения, изменения статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его этого статуса. Думается, что возможно преобразование также путем выделения одних муниципальных образований из состава других, присоединения одних муниципальных образований к другим муниципальным образованиям. Однако порядок выделения и присоединения муниципальных образований в настоящее время законодательно не установлен.

**Объединение** – слияние двух или более муниципальных образований в одно новое муниципальное образование путем прекращения объединяющихся муниципальных образований и перехода их территории, прав, обязанностей к новому муниципальному образованию.

**Разделение** – прекращение муниципального образования путем его разделения на два и более новых муниципальных образований с передачей территории, прав, обязанностей разделяемого муниципального образования вновь создаваемым муниципальным образованиям.

**Выделение** – создание муниципального образования путем выделения его из состава другого муниципального образования с передачей выделяемому муниципальному образованию части территории, а также ряда прав, обязанностей последнего.

**Присоединение** – прекращение муниципального образования путем его вхождения в состав другого муниципального образования и передачи последнему своей территории, прав, обязанностей.

Преобразование муниципальных образований осуществляется законами субъектов Российской Федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральных органов государственной власти. Инициатива населения о преобразовании муниципального образования реализуется в порядке, установленном

для выдвижения инициативы проведения местного референдума. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти о преобразовании муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти.

Объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного путем голосования, предусмотренного ст. 24 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, либо на сходах граждан. Объединение двух и более муниципальных районов, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительными органами каждого из объединяемых муниципальных районов.

Разделение поселения, влекущее образование двух и более поселений, осуществляется с согласия населения каждого из образуемых поселений, выраженного путем голосования, предусмотренного ст. 24 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, либо на сходах граждан. Разделение муниципального района осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительным органом муниципального района.

Изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа осуществляется законом субъекта РФ с согласия населения соответствующего городского поселения, а также с согласия населения муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) соответствующее городское поселение. Мнение населения городского поселения и мнение населения муниципального района выявляются путем голосования, предусмотренного ст. 24 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ и проводимого отдельно на территории городского поселения и на территории муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) городское поселение. Изменение статуса городского поселения не допускается при отсутствии согласия на такое изменение населения городского поселения и (или) населения муниципального района.

Преобразование муниципальных образований требует переходного периода, в течение которого на преобразуемой муници-

пальной территории одновременно действуют органы местного самоуправления создаваемых и прекращаемых муниципальных образований, принимается устав нового муниципального образования, изменяется устав преобразуемого муниципального образования, решаются иные вопросы.

### **5.3. Установление и изменение границ муниципальных образований**

*Граница муниципального образования* – юридически закрепленная с той или иной степенью определенности непрерывная пространственная линия, извне очерчивающая территорию муниципального образования. Границы муниципальных образований устанавливаются и изменяются законами субъектов Российской Федерации, на территории которых они расположены. В некоторых субъектах Российской Федерации установление границ всех муниципальных образований и их статуса производится одним законом. В таком случае и изменение границ муниципальных образований производится путем внесения изменений в указанный закон. В других субъектах Российской Федерации идут по пути принятия отдельных законов о границах и статусе каждого муниципального образования.

Для закрепления границ муниципальных образований при их установлении, изменении могут использоваться **три основных способа**:

1) в случае, если муниципальное образование наделяется территорией, совпадающей с территорией административно-территориальной единицы (населенного пункта), его граница определяется по границам соответствующей административно-территориальной единицы (населенного пункта);

2) в случае, если муниципальное образование наделяется территорией, совпадающей с территорией нескольких административно-территориальных единиц (населенных пунктов), – его граница определяется по несовпадающим границам соответствующих административно-территориальных единиц (населенных пунктов);

3) в случае, если муниципальное образование наделяется территорией, частично или полностью не совпадающей с территорией административно-территориальных единиц (населенных пунктов), его

граница определяется по границам административно-территориальных единиц (населенных пунктов) в части их совпадения, а также по границам земельных участков, оформленных в установленном законом порядке, и естественным границам (линиям рельефа, ясно видимым ориентирам, иным характерным точкам: дороги, просеки, опушки леса, мосты, линии электропередач, трубопроводы, здания, сооружения, капитальные ограждения и т. п.) в части, в которой границы муниципального образования не совпадают с границами административно-территориальных единиц (населенных пунктов).

**Установление границ** муниципальных образований является необходимым элементом образования новых муниципальных образований на межселенных территориях, создания муниципальных образований путем объединения, разделения, выделения имеющихся муниципальных образований. **Изменение** границ муниципальных образований производится в случае отнесения отдельных населенных или ненаселенных территорий одних муниципальных образований к территориям других муниципальных образований. Изменяется граница муниципального образования, в состав которого в результате присоединения входит другое муниципальное образование или из состава которого выделяется новое муниципальное образование. Таким образом, изменяться могут только ранее законодательно установленные границы.

**Изменение границ** муниципального образования осуществляется по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта Федерации, федеральных органов государственной власти. Инициатива населения об изменении границ муниципального образования реализуется в порядке, установленном для выдвижения инициативы проведения местного референдума. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти об изменении границ муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти. Проведение изменения границ муниципальных образований требует предварительного обращения к позиции населения относительно предлагаемого изменения. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает две процедуры такого обращения.

Если изменение границ связано с переходом отдельных поселений, населенных пунктов (т. е. населенной территории) от одного муниципального образования к другому, то требуется получение согласия населения данных поселений, населенных пунктов. Согласие населения выявляется путем голосования, предусмотренного ст. 24 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, либо на сходах граждан с учетом мнения представительных органов соответствующих муниципальных образований. Если изменение границ связано с переходом от одного муниципального образования к другому ненаселенной территории (например, участка лесных угодий), то достаточно учета мнения населения, выраженного представительными органами соответствующих муниципальных районов и поселений.

### ***Контрольные вопросы***

1. Что представляют собой территориальные основы местного самоуправления в России?
2. Какие признаки характерны для муниципального образования?
3. Что составляет территорию муниципального образования?
4. Какие виды муниципальных образований Вы знаете?
5. Что представляет собой двухуровневая структура местного самоуправления в России?
6. Какие виды муниципальных образований являются образованиями первого уровня?
7. Какие цели преследует объединение городских и сельских поселений в муниципальные районы?
8. Каков порядок изменения границ муниципального образования?
9. Что представляет собой образование муниципального образования?
10. Каковы формы образования муниципальных образований?
11. Что представляет собой Государственный реестр муниципальных образований РФ? Кто его ведет?
12. Каков порядок упразднения муниципальных образований?
13. Как осуществляется преобразование муниципальных образований?
14. Каковы основные направления муниципальной реформы в России?

## **6. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

### **6.1. Понятие экономической основы местного самоуправления**

*Экономическая основа* местного самоуправления совокупность материальных ресурсов, необходимых для выполнения задач и функций местного самоуправления, реализации полномочий по решению вопросов местного значения и передаваемых органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Она включает в себя три составляющие:

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

Муниципальные образования являются участниками отношений, регулируемых гражданским законодательством. От имени муниципальных образований своими действиями могут приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности органы местного самоуправления в рамках их компетенции. Соответственно муниципальные образования могут не просто иметь имущество на праве собственности, но и распоряжаться этим имуществом. Само муниципальное образование использует лишь небольшую часть муниципального имущества для обеспечения деятельности органов местного самоуправления. Большая часть муниципального имущества передается иным лицам на условиях хозяйственного ведения, оперативного управления, аренды, переда-

чи в залог и т. п. Муниципальная собственность признается и защищается государством наравне с иными формами собственности. В соответствии с Конституцией РФ признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

## **6.2. Муниципальное имущество**

Муниципальное имущество может закрепляться за муниципальными предприятиями и учреждениями на праве хозяйственного ведения.

Муниципальное имущество, не закрепленное за указанными организациями, составляют муниципальную казну соответствующего муниципального образования. От имени муниципального образования права собственника муниципального имущества осуществляют органы местного самоуправления в соответствии с их компетенцией. Особенности возникновения, прекращения права собственности на муниципальное имущество и возможности его использования устанавливаются федеральным законом.

В муниципальной собственности может находиться только:

- имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения;
- имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;
- имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и их должностных лиц, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Закон устанавливает исчерпывающие (закрытые) перечни имущества, которое может находиться в муниципальной собственности, для каждого вида муниципального образования: поселения, муниципального района, городского округа. Содержание каждого такого перечня напрямую зависит от перечня вопросов местного значения, решаемых каждым видом муниципального образования. К



примеру, в собственности городских округов могут находиться все виды имущества, которые допускается иметь как муниципальным районам, так и поселениям, что вытекает из объема вопросов местного значения городских округов.

Возникновение права собственности на муниципальное имущество также имеет свои особенности. К примеру, перераспределение имущества между Российской Федерацией, субъектами Федерации и муниципальными образованиями производится в соответствии с разграничением полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Гражданским законодательством устанавливаются дополнительные основания возникновения права муниципальной собственности на бесхозные недвижимые вещи, находку, безнадзорных животных и т. д.

Органы местного самоуправления могут передавать муниципальное имущество во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти, органам местного самоуправления иных муниципальных образований, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами. Муниципальное имущество отчуждается в собственность физических и юридических лиц исключительно на возмездной основе. Такое отчуждение именуется приватизацией муниципального имущества и осуществляется в порядке и способами, установленными специальным *Федеральным законом от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»*.

Органы местного самоуправления могут создавать *муниципальные унитарные предприятия и учреждения*, участвовать в создании хозяйственных обществ, но только в тех случаях, когда это необходимо для осуществления их полномочий по решению вопросов местного значения. Органы местного самоуправления определяют цели, условия и порядок деятельности этих организаций, утверждают их уставы, решают вопрос об их руководителях, заслушивают отчеты об их деятельности. ***Муниципальное унитарное предприятие*** – это коммерческая организация, обладающая закрепленным за ней муниципальным образованием имуществом на праве хозяйственного ведения (муниципальное предприятие) либо на праве оперативного управления (муниципальное казенное предприя-

тие). Муниципальное предприятие ежегодно перечисляет в местный бюджет часть прибыли в порядке, размерах и в сроки, которые устанавливаются органами местного самоуправления. **Муниципальное учреждение** – это некоммерческая организация, созданная муниципальным образованием для осуществления управленческих, социально-культурных и иных функций некоммерческого характера и финансируемая им полностью или частично.

Законодательство предусматривает необходимость учета муниципального имущества. Соответствующий порядок будет установлен отдельным федеральным законом.

### 6.3. Местный бюджет

Местные бюджеты входят в структуру бюджетной системы Российской Федерации. Право муниципального образования иметь собственный бюджет закреплено в нормативно-правовых актах различного уровня, таких как Конституция РФ, Бюджетный кодекс РФ, Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

Бюджет муниципального образования (местный бюджет) есть форма образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных для исполнения расходных обязательств соответствующего муниципального образования. Согласно Бюджетному кодексу РФ это единственно возможная форма для данного вида деятельности (ст. 14 БК РФ).

**Консолидированный бюджет** представляет собой совокупность бюджета муниципального района и свода бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами). Данное понятие применяется для исследовательских и аналитических целей, в то время как местный бюджет имеет практическую значимость. Специфика бюджетных правоотношений в сфере местного самоуправления характеризуется структурой местного бюджета, его принципами и полномочиями органов местного самоуправления в соответствующей сфере.

***Структура местного бюджета представляет собой:***

- доходы бюджета;
- расходы бюджета;
- источники финансирования дефицита бюджета.

В качестве составной части бюджетов поселений могут быть предусмотрены сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, не являющихся поселениями. Указанная смета - это утвержденный органом местного самоуправления поселения план доходов и расходов распорядителя (главного распорядителя) средств местного бюджета, уполномоченного местной администрацией поселения осуществлять в данном населенном пункте (другой территории), входящем (входящей) в состав территории поселения, отдельные функции местной администрации.

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

Размер дефицита местного бюджета не может превышать 10 % объема доходов без учета финансовой помощи из федерального и регионального бюджета. Данное ограничение может быть превышено в случае утверждения нормативным актом представительного органа местного самоуправления о бюджете на соответствующий год размера поступлений от продажи имущества, но не более чем на величину поступлений от продажи имущества (ст. 92 БК РФ).

Существуют следующие внутренние источники финансирования дефицита местного бюджета:

- муниципальные займы, осуществляемые путем выпуска муниципальных ценных бумаг от имени муниципального образования;
- кредиты, полученные от кредитных организаций;
- бюджетные кредиты, полученные от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ;
- поступления от продажи имущества, находящегося в муниципальной собственности;
- изменения остатков средств на счетах по учету средств местного бюджета (ст. 96 БК РФ).

Первые три из перечисленных источников являются муниципальными заимствованиями и составляют муниципальный долг, который также может включать объем обязательств по муниципаль-

ным гарантиям, предоставленным муниципальным образованием.

Все расходы бюджета должны покрываться общей суммой доходов бюджета и поступлений из источников его финансирования (ст. 35 Бюджетного кодекса РФ). Но из этой нормы есть изъятие, которое направлено на обеспечение строго целевого использования субвенций. А именно в местном бюджете должны отдельно предусматриваться доходы, направляемые на решение органами местного самоуправления вопросов местного значения, и субвенции, предоставляемые для обеспечения осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, а также осуществляемые за счет указанных доходов и субвенций, соответствующие расходу местных бюджетов.

Принцип гласности нашел свое отражение в обязательности официального опубликования проекта местного бюджета, решения об утверждении местного бюджета, годового отчета о его исполнении, ежеквартальных сведений о ходе исполнения местного бюджета и о численности муниципальных служащих органов местного самоуправления, работников муниципальных учреждений с указанием фактических затрат на их денежное содержание. Если в поселениях отсутствует возможность опубликования, то должна быть обеспечена процедура ознакомления, например посредством вывешивания информации на информационном стенде и др.

Бюджетные полномочия органов местного самоуправления определяются ст. 9 Бюджетного кодекса РФ:

Представительные органы муниципальных образований:

- рассматривают и утверждают бюджеты и отчеты об их исполнении;
- осуществляют последующий контроль за исполнением бюджета;
- формируют и определяют правовой статус органов, осуществляющих контроль за исполнением бюджета, и др.

Исполнительные органы муниципальных образований:

- составляют проект бюджета;
- вносят его на утверждение представительного органа, представляют отчет об исполнении;
- осуществляют исполнение бюджета, в том числе сбор дохо-

дов бюджета, управление муниципальным долгом;

- осуществляют ведомственный контроль за исполнением бюджета и др.

Представительным органом муниципального образования создается орган муниципального финансового контроля, который осуществляет предварительный, текущий и последующий контроль.

Кассовое обслуживание исполнения бюджета муниципального образования осуществляется в порядке, установленном Бюджетного кодекса РФ. Зачисление всех поступающих доходов бюджета, привлечение и погашение источников финансирования дефицита бюджета и осуществление всех расходов происходит с единого счета бюджета, который открывается в учреждении Центрального банка РФ (при его отсутствии или невозможности исполнения данной функции – в кредитной организации).

Неисполнение либо ненадлежащее исполнение установленного порядка составления и рассмотрения проекта местного бюджета, утверждения бюджета, исполнения и контроля за исполнением бюджета признается нарушением бюджетного законодательства, которое влечет применение к нарушителю мер принуждения, установленных Бюджетным кодексом РФ.

#### **6.4. Доходы местного бюджета**

В соответствии со ст. 6 Бюджетного кодекса РФ доходами бюджета признаются денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с федеральным, региональным или местным законодательством. Соответственно **доходы местных бюджетов** – денежные средства, поступающие в местный бюджет на условиях безвозмездности и безвозвратности, перечисление которых начинается с момента их уплаты и завершается зачислением на счет местного бюджета.

В Бюджетном кодексе РФ доходы местных бюджетов подразделяются на:

- 1) собственные доходы и доходы за счет отчислений от федеральных и региональных регулирующих налогов и сборов (ч. 1 ст. 60 БК РФ);
- 2) налоговые и неналоговые доходы (ст. 61, 62 БК РФ).

К собственным доходам местных бюджетов относятся (ст. 47, 62 БК РФ):

- налоговые доходы, зачисляемые в бюджет в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, законодательством о налогах и сборах;
- неналоговые доходы;
- доходы, полученные в виде безвозмездных и безвозвратных перечислений (за исключением средств на исполнение делегированных полномочий).

К собственным доходам местных бюджетов относятся и средства самообложения граждан. Это разовые платежи граждан, уплачиваемые из принадлежащих им средств, для решения вопросов местного значения, возникающих на территории муниципального образования. Размер платежей устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования. Для отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30 % от общего числа жителей муниципального образования, размер платежей может быть уменьшен.

Налоговые доходы бюджетов муниципальных образований включают:

- собственные доходы от местных налогов и сборов, определенные налоговым законодательством Российской Федерации (согласно Налоговому кодексу РФ перечень местных налогов и сборов ограничен двумя налогами: земельным налогом и налогом на имущество физических лиц);
- отчисления от федеральных и региональных регулирующих налогов и сборов, передаваемые местным бюджетам в соответствии с бюджетным законодательством;
- государственную пошлину, за исключением государственной пошлины, зачисляемой в соответствии с бюджетным законодательством в доходы федерального бюджета, по нормативу 100 % по местонахождению кредитной организации, принявшей платеж.

Неналоговые доходы местных бюджетов учитываются и формулируются в соответствии со ст. 41-46 Бюджетного кодекса РФ. К ним относятся:

- доходы от пользования имуществом, находящимся в муниципальной собственности. Например, средства, полученные от

аренды или сдачи во временное пользование муниципальной собственности (ст. 42 БК РФ);

- доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящихся в ведении местных органов власти (например, коммунальные услуги, предоставленные организациями органов местного самоуправления);

- штрафы, установление которых отнесено к компетенции органов местного самоуправления (например, штрафы за нарушение правил дорожного движения и др.);

- часть прибыли муниципальных предприятий, остающейся после уплаты налогов и сборов и иных обязательных платежей, в размерах, устанавливаемых правовыми актами органов местного самоуправления; безвозмездные и безвозвратные перечисления из бюджетов других уровней, имеющих целевое (субвенции) и нецелевое (дотации) назначение (они играют роль вспомогательных источников доходов местных бюджетов).

Допускается поступление иных неналоговых доходов по нормативам, установленным федеральными и региональными законами, а также правовыми актами органов местного самоуправления. Например, пожертвования в пользу муниципального образования от физических и юридических лиц.

## **6.5. Расходы местного бюджета**

На государственные органы и органы местного самоуправления в целях обеспечения нормальной жизнедеятельности общества возложено выполнение определенных задач и функций. Для данной деятельности необходимо производить определенные финансовые затраты. Именно такие денежные средства, которые направляются на финансовое обеспечение задач, функций государства, местного самоуправления, и принято называть расходами бюджета.

**1.** В соответствии с Конституцией РФ органы местного самоуправления самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, а, следовательно, и самостоятельно распределяют свои расходы. Однако законом установлены некоторые ограничения самостоятельности органов местного самоуправления в данной области. Главным ограничением является то, что расходы бюджета

муниципального образования могут производиться лишь на определенные законом цели.

Так, из местного бюджета могут выделяться средства:

а) на содержание различных бюджетных учреждений. Данные средства расходуются на оплату труда работников, перечисление страховых взносов, выплату командировочных расходов и т. д.;

б) на оплату товаров, работ и услуг, выполняемых по муниципальным контрактам. Муниципальным контрактом называется договор между органом местного самоуправления и физическими (юридическими) лицами в целях обеспечения муниципальных нужд;

в) трансферты населению, т. е. финансирование обязательных выплат в виде стипендий, пособий, компенсаций и других социальных выплат;

г) на обеспечение осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых на данный уровень власти;

д) на выдачу кредитов юридическим лицам;

е) финансирование определенных целевых расходов физических и юридических лиц;

ж) инвестиции в уставные капиталы юридических лиц;

з) обслуживание долговых обязательств и другие цели.

Выполняя свои функции, органы местного самоуправления принимают различные нормативные правовые акты по данным вопросам, а также заключают различные договоры, в результате чего у муниципального образования появляются определенные расходные обязательства. Исполнение данных обязательств обеспечивается предоставлением определенного финансового обеспечения.

Расходование средств из бюджетов муниципальных образований должно осуществляться в соответствии с установленными нормативами.

Так, в частности, Правительство РФ ежегодно утверждает программу государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи, которой определяются объемы предоставления бесплатной помощи и нормативы финансовых затрат на ее предоставление для местных бюджетов.

Все расходные обязательства в связи с их значительной важностью подлежат обязательному учету в специальном реестре. Порядок ведения данного реестра устанавливается представительным органом муниципального образования.



2. Отдельным направлением расходов местных бюджетов является выравнивание бюджетной обеспеченности поселений. Оно осуществляется путем предоставления определенных финансовых средств в целях выравнивания исходя из численности жителей поселений, финансовых возможностей органов местного самоуправления поселений осуществлять свои полномочия по решению вопросов местного значения.

Особый режим имеют также средства, поступающие в бюджет муниципального района из бюджетов поселений в случае, если представительный орган муниципального района формируется из представителей поселений. Указанные средства могут быть направлены исключительно на решение следующих вопросов местного значения межмуниципального характера:

а) содержание и строительство дорог общего пользования между населенными пунктами, мостов и иных транспортных инженерных сооружений вне границ населенных пунктов в границах муниципального района;

б) создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района;

в) организация оказания на территории муниципального района скорой медицинской помощи, первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов;

г) опека и попечительство;

д) организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;

е) формирование и содержание муниципального архива, включая хранение архивных фондов поселения.

Конституцией РФ предусмотрена возможность наделения органов местного самоуправления отдельными полномочиями органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Такая передача полномочий осуществляется принятием специального закона. Главным правилом делегирования полномочий является то, что на их осуществление должны предоставляться определенные финансовые и материальные средства. Органами государственной власти уста-

навливается определенная методика предоставления таких средств, а также правила их расходования.

Главным общим требованием к использованию названных средств является их строго целевое использование на осуществление данных полномочий. Материальные и финансовые средства не могут использоваться в произвольном порядке, а должны направляться исключительно на осуществление функций, переданных органами государственной власти.

Средства местного бюджета по общему правилу могут направляться исключительно на осуществление полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения. Однако из этого правила имеется исключение: законами федерального уровня или законами субъекта Российской Федерации могут быть предусмотрены случаи, когда допускается осуществление расходов средств местных бюджетов на финансирование полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

## **6.6. Бюджетный процесс в муниципальных образованиях**

Бюджетный процесс в муниципальном образовании представляет собой регламентируемую нормами права деятельность органов местного самоуправления и участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов местных бюджетов, утверждению и исполнению местных бюджетов, а также по контролю за их исполнением.

**Участниками бюджетного процесса** в муниципальном образовании являются:

- представительные и исполнительные органы местного самоуправления;
- главы муниципальных образований;
- финансовые органы, которые исполняют местный бюджет (органы местной администрации);
- органы, осуществляющие сбор доходов в местный бюджет (налоговые инспекции);
- органы денежно-кредитного регулирования (банки, расчетно-кассовые центры);

- органы муниципального финансового контроля (контрольно-счетные палаты, ревизионные комиссии);
- главные распорядители и распорядители бюджетных средств (органы местного самоуправления);
- получатели бюджетных средств (бюджетные учреждения или иные организации).

Бюджетный процесс подразделяется на четыре этапа:

- составление;
- рассмотрение;
- утверждение;
- исполнение местного бюджета.

Все эти действия, а также контроль за исполнением местного бюджета осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно, но с соблюдением требований, установленных Бюджетным кодексом РФ и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации.

#### **1. Составление проекта бюджета основывается на:**

- бюджетном послании главы субъекта Российской Федерации;
- прогнозе социально-экономического развития соответствующей территории на очередной финансовый год;
- основных направлениях бюджетной и налоговой политики соответствующей территории на очередной финансовый год;
- прогнозе сводного финансового баланса по соответствующей территории на очередной финансовый год;
- плане развития государственного или муниципального сектора экономики соответствующей территории на очередной финансовый год.

Составление проекта местного бюджета — исключительное полномочие исполнительных органов местного самоуправления. Непосредственное составление проекта местного бюджета осуществляют финансовые органы муниципального образования.

Проект местного бюджета должен содержать следующие показатели:

- общий объем доходов и расходов бюджета;
- сведения о дефиците бюджета;
- прогнозируемые доходы и расходы по бюджетной клас-

сификации;

- общий объем капитальных и текущих расходов бюджета;
- объемы дотаций, субсидий и субвенций из других уровней бюджетной системы и т. д.

Как приложения к бюджету представительным органом муниципального образования утверждаются адресная инвестиционная программа, структура муниципального долга. Одновременно с бюджетом утверждается программа приватизации муниципального имущества.

**2.** Если регулирование порядка составления местного бюджета в большей степени осуществляется императивными нормами федерального законодательства, то **установление порядка рассмотрения и утверждения местного бюджета** – в большей степени предмет муниципального нормотворчества. Проект решения о бюджете города рассматривается поэтапно в трех чтениях. Показатели бюджета города, утвержденные в очередном чтении, не являются предметом рассмотрения и не могут быть изменены в последующих чтениях, если на это отсутствует положительное заключение администрации города. Городской Совет вправе вернуться к рассмотрению проекта решения о бюджете города в предыдущем чтении, отменив решение о его принятии в соответствующем чтении. Предложения и поправки, вносимые к проекту бюджета города, должны быть сбалансированными, т. е. предусматривать одновременное согласованное изменение доходов и расходов бюджета либо перераспределение доходов или расходов бюджета.

В Российской Федерации устанавливается казначейское исполнение бюджетов. На органы исполнительной власти возлагаются организация исполнения и исполнение бюджетов, управление счетами бюджетов и бюджетными средствами. Указанные органы являются кассирами всех распорядителей и получателей бюджетных средств и осуществляют платежи за счет бюджетных средств от имени и по поручению бюджетных учреждений. Если при исполнении местного бюджета снижается объем поступлений доходов и средств из источников финансирования дефицита бюджета, что приводит к неполному финансированию расходов бюджета не более чем на 10 %, возможно установление режима сокращения расходов бюджета главой муниципального образования. Снижение уровня

расходов более чем на 10 % происходит путем внесения представительным органом изменений в решение о местном бюджете. Однако существуют защищенные статьи бюджета, которые вовсе не подлежат сокращению – это, к примеру, расходы на оплату труда, приобретение медикаментов и т. п. Возможно также сокращение лимитов бюджетных обязательств либо полный отказ от них (блокировка расходов). Это происходит при невыполнении условий предоставления бюджетных ассигнований или при выявлении случаев нецелевого использования бюджетных средств.

Отчет об исполнении местного бюджета готовится местной администрацией и утверждается представительным органом муниципального образования. Контроль за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения его проекта, отчета о его исполнении осуществляет контрольный орган муниципального образования.

Проект местного бюджета, решение о его утверждении, годовой отчет о его исполнении, ежеквартальные сведения о ходе его исполнения подлежат обязательному опубликованию.

### **6.7. Межбюджетные отношения с участием муниципальных образований**

Межбюджетные отношения – взаимоотношения между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса.

Межбюджетные отношения включают:

- отношения в процессе формирования доходов и осуществления расходов, осуществления муниципальных заимствований, регулирования муниципального долга;
- взаимоотношения при осуществлении бюджетного процесса;
- отношения в процессе предоставления межбюджетных трансфертов.

Органы государственной власти Российской Федерации устанавливают следующие требования в рамках межбюджетных отношений, обязательные для соблюдения:

- основы межбюджетных отношений;
- основы бюджетного процесса бюджетной системы Российской Федерации;
- порядок разграничения, установления и исполнения расходных обязательств муниципальных образований;
- порядок, условия и нормативы отчислений от федеральных, региональных и местных налогов и сборов;
- основы и формы межбюджетных трансфертов;
- управление муниципальным долгом.

Органы государственной власти субъекта Федерации также регулируют отношения, связанные с формированием, утверждением и исполнением местных бюджетов: порядок предоставления в исполнительные органы субъекта Федерации утвержденных местных бюджетов, отчетов об исполнении местных бюджетов и иной бюджетной отчетности; порядок установления и исполнения расходных обязательств муниципальных образований, исполняемых за счет субвенций из бюджета субъекта Российской Федерации; нормативы отчислений в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов и сборов; порядок и условия предоставления межбюджетных трансфертов из местных бюджетов; временное осуществление бюджетных полномочий органов местного самоуправления.

Выделяют следующие **виды межбюджетных отношений**:

1. Денежные средства местных бюджетов направляются на обеспечение осуществления полномочий органами местного самоуправления по вопросам местного значения. Финансирование отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами или законами субъектов Российской Федерации, происходит в виде **субвенций** (средства, направляемые на определенные целевые расходы) из регионального фонда компенсаций в составе бюджета субъекта Федерации. Данный фонд формируется из субвенций из федерального фонда компенсаций для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами, и иных доходов бюджета субъекта Федерации для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных законами субъектов Российской Федерации. Размер субвенций определяется на

основании методики расчета нормативов.

При принятии органами государственной власти Российской Федерации или субъекта Российской Федерации решения, которое влечет увеличение расходов или уменьшение доходов местного бюджета, происходит компенсация за счет средств соответствующего бюджета. Для реализации органами местного самоуправления таких решений выделяются денежные средства из соответствующего бюджета. Нормативно-правовым актом Российской Федерации могут быть установлены определенные финансовые нормативы и затраты местных бюджетов на решение вопросов местного значения.

В рамках межбюджетных отношений происходит распределение и перераспределение налоговых доходов. В местные бюджеты зачисляются местные налоги, в том числе пени и штрафы, а также отчисления от федеральных и региональных налогов и сборов.

К элементам межбюджетных отношений относят финансовую помощь в виде дотаций. **Дотации** – средства, целевое назначение которых не оговаривается, предоставляемые местным бюджетам на безвозмездной и безвозвратной основе для покрытия текущих расходов. Дотации предоставляются в целях выравнивания уровня бюджетной обеспеченности поселений, муниципальных районов (городских округов) из регионального фонда финансовой поддержки поселений и из фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), образованных в составе бюджета субъекта Российской Федерации. Дотации выделяются при соблюдении всех установленных условий. Местным бюджетам могут быть предоставлены и иные дотации и субсидии из бюджета субъекта Российской Федерации.

На осуществление определенных целевых расходов местным бюджетам выделяются субвенции из бюджета субъекта Российской Федерации. Если на практике дотации служат средством покрытия дефицита местного бюджета, то субвенции влияют на объем и структуру расходов местного бюджета.

Местным бюджетам могут предоставляться **субсидии** для долевого финансирования инвестиционных программ и проектов развития общественной инфраструктуры муниципальных образований из фонда муниципального развития в составе бюджета субъекта Российской Федерации. Субсидии предоставляются и для долевого финансирования приоритетных социально значимых расходов

бюджетов муниципальных образований из фонда софинансирования социальных расходов в составе бюджета субъекта Российской Федерации.

В случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами и законами субъекта Федерации, может быть предоставлена иная финансовая помощь. Местным бюджетам могут предоставляться **бюджетные кредиты** из бюджетов субъектов Федерации. Основания, порядок предоставления, использования и возврата кредитов устанавливаются законами субъекта Федерации.

С 1 января 2006 года обслуживание лицевых счетов местных бюджетов осуществляется федеральным казначейством.

Возможен и обратный поток денежных средств из бюджетов муниципальных образований, обладающих высоким налоговым потенциалом, в региональный бюджет с целью их направления на дальнейшее финансовое выравнивание.

В межбюджетные отношения включаются отношения между субъектами по поводу осуществления бюджетного процесса. В его рамках органы местного самоуправления в порядке, установленном федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, представляют в федеральные органы государственной власти и (или) органы государственной власти субъектов Российской Федерации утвержденные местные бюджеты, отчеты об исполнении местных бюджетов и иную бюджетную отчетность.

Органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе осуществлять контроль за расходованием средств, выделенных ими муниципальным образованиям из соответствующих бюджетов. В случае выявления нецелевого использования таких средств или нарушения нормативно-правовых актов, установленных соответствующим судом, отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно осуществляться органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Это возможно и в случае возникновения крупной просроченной задолженности муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, превышающей 30 % собственных доходов бюджетов муниципальных образований или 40 % бюджетных ассигнований в отчетном финансовом году. Важным условием является



выполнение бюджетных обязательств федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации в отношении бюджетов указанных муниципальных образований.

Таким образом, муниципальные образования осуществляют предоставленные и гарантированные законодательством Российской Федерации права, исполняют возложенные обязанности, участвуют в межбюджетных отношениях в качестве финансово самостоятельных субъектов.

### ***Контрольные вопросы***

1. Что означает понятие «экономическая основа местного самоуправления»?
2. Каково содержание экономической основы местного самоуправления?
3. На каком законодательстве базируется формирование экономических основ местного самоуправления?
4. Раскройте положения Конституции РФ о муниципальной собственности.
5. Что включает в себя муниципальное имущество?
6. Что может находиться в собственности муниципальных образований?
7. Чем муниципальное предприятие отличается от муниципального учреждения?
8. Каково содержание права муниципальной собственности?
9. Что представляет собой местный бюджет?
10. Что такое консолидированный бюджет?
11. Что относится к собственным доходам местного бюджета?
12. Каковы расходные обязательства местного бюджета? Раскройте бюджетную классификацию расходов.
13. Какие местные налоги и сборы Вы знаете?
14. Каков порядок принятия местного бюджета?
15. Каков порядок представления отчета об исполнении местного бюджета?

## **7. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

### **7.1. Понятие организационной основы местного самоуправления**

Организационная основа местного самоуправления – это совокупность органов местного самоуправления, через которые население муниципальных образований решает вопросы местного значения.

Статья 2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет органы местного самоуправления как избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Характерным признаком любого органа местного самоуправления является то, что он обладает собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Следовательно, органы местного самоуправления осуществляют муниципальную власть.

Они могут быть разделены на виды в зависимости от ряда критериев:

#### ***1. По способу формирования:***

а) органы, избираемые непосредственно населением (представительный орган муниципального образования);

б) органы, образуемые представительным органом муниципального образования (глава муниципального образования, контрольный орган муниципального образования).

Проведенное деление не позволяет отнести ни к первой, ни ко второй группе местную администрацию. Структуру местной администрации утверждает представительный орган муниципального образования, но по представлению главы местной администрации. Сама же местная администрация, являясь органом местного самоуправления, не формируется ни населением, ни представительным органом муниципального образования.

## **2. По составу:**

а) коллективные: представительный орган муниципального образования, местная администрация, контрольный орган;

б) единоличные: глава муниципального образования – высшее должностное лицо муниципального образования (ч. 1 ст. 36 Федерального закона 2003 г. № 131-ФЗ).

## **3. По объему компетенции:**

а) органы местного самоуправления общей компетенции: представительный орган муниципального образования, главу муниципального образования;

б) органы местного самоуправления специальной компетенции: местная администрация, контрольный орган, органы, в чью компетенцию входит деятельность в финансовой, бюджетной, образовательной и иных сферах.

## ***Структуру органов местного самоуправления составляют:***

### **1. Обязательные органы:**

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

### **2. Факультативные или дополнительные органы:**

- контрольный орган муниципального образования (контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия);
- иные органы местного самоуправления и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

В соответствии с уставом муниципального образования глава муниципального образования, избранный населением, может:

- либо возглавлять местную администрацию;

- либо входить в состав представительного органа муниципального образования, исполняя полномочия председателя представительного органа и обладая правом решающего голоса.

В уставе сельского поселения может быть закреплено право главы муниципального образования независимо от способа его избрания одновременно являться:

- председателем представительного органа сельского поселения и главой местной администрации.

Исполнительно-распорядительные функции в муниципальном образовании осуществляет местная администрация. Ее структуру определяет представительный орган муниципального образования по предложению главы местной администрации.

Структура органов местного самоуправления и порядок их формирования должны обязательно закрепляться в уставе муниципального образования. Изменение структуры органов местного самоуправления осуществляется не иначе как путем внесения изменений в устав муниципального образования. Следовательно, по общему правилу вопрос о структуре органов местного самоуправления решает представительный орган муниципального образования, принимая или изменяя устав своего муниципального образования.

Структура органов местного самоуправления в некоторых случаях может определяться населением на референдуме либо сходе граждан (если в муниципальном образовании насчитывается менее ста жителей, обладающих избирательным правом). К таким случаям относятся:

- образование на межселенных территориях (территориях, находящихся вне границ поселений) нового муниципального образования;

- преобразование существующего муниципального образования.

Органы местного самоуправления призваны осуществлять от имени местного сообщества муниципальную власть. При этом представительный орган муниципального образования и местная администрация наделяются правами юридического лица (ст. 35, ст. 37 ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ). Другие органы местного самоуправления также могут наделяться правами юридического лица для осуществления управленческих и иных функций в порядке, преду-

смотренном законом и уставом муниципального образования.

Следует обратить внимание на то, что законодатель говорит не о том, что органы местного самоуправления являются юридическими лицами, а о том, что они наделяются правами юридического лица. Такой подход несколько расходится с общим пониманием юридического лица в гражданско-правовом смысле. Так, согласно Гражданскому Кодексу РФ юридическим лицом признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Юридические лица должны иметь самостоятельный баланс или смету. Гражданский Кодекс РФ делит юридические лица на коммерческие и некоммерческие организации (в основе деления лежит коммерческий интерес – извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности или неизвлечение прибыли в качестве такой цели и нераспределение полученной прибыли между участниками). Кроме того, Гражданский кодекс предусматривает, что юридическое лицо приобретает гражданские права и принимает на себя гражданские обязанности через свои органы, действующие в соответствии с законом, иными правовыми актами и учредительными документами.

Понятно, что органы местного самоуправления в полном объеме не могут отвечать вышеперечисленным признакам юридического лица, поэтому, видимо, и использована формулировка лишь о наделении их правами юридического лица.

Органы местного самоуправления осуществляют права юридического лица в организационно-правовой форме *учреждения*. Под учреждением по смыслу Гражданского Кодекса РФ понимается организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая им полностью или частично. Представительный орган муниципального образования и местная администрация как учреждения действуют на общих для организаций данного вида основаниях в соответствии с Федеральным законом от 12 января 1996 года «О некоммерческих организациях» применительно к учреждениям. Остальные органы местного самоуправления наделены

ляются правами юридического лица также в форме муниципального учреждения, но при этом особо не оговаривается, в рамках какого нормативного правового акта они действуют. В связи с чем регулирование их положения как учреждений должно во всех аспектах осуществляться ГК РФ.

Наделение органов местного самоуправления правами юридического лица влечет за собой их государственную регистрацию. Но опять же здесь следует учесть, что соответствующая регистрация носит отличительный характер от государственной регистрации других юридических лиц.

## 7.2. Представительный орган муниципального образования

*Представительный орган муниципального образования – это выборный орган местного самоуправления, наделенный собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, представляющий интересы населения и принимающий от его имени муниципальные правовые акты, действующие на территории муниципального образования.*

Наличие представительного органа обязательно в муниципальном образовании. В исключительных случаях, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 человек, представительный орган поселения не формируется. В этом случае полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан. Статус представительных органов регламентируется ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, иными актами федерального законодательства, законодательством субъектов Федерации, уставами муниципальных образований, регламентами представительных органов.

Представительный орган муниципального образования может осуществлять свои полномочия в случае избрания **не менее двух третей** от установленной численности депутатов. Непосредственно срок полномочий представительного органа законом не устанавливается, поскольку представительный орган в муниципальном образовании действует постоянно. Срок же конкретного созыва представительного органа, как и срок полномочий депутатов, не может быть менее двух и более пяти лет. Как правило, срок полномочий депутатов конкретного созыва, как и отдельных депутатов, устанавливает-

ся уставами муниципальных образований в четыре года.

Представительный орган муниципального образования состоит из депутатов, как правило, избираемых на муниципальных выборах.

**Во-первых**, если уставом муниципального *Представительный орган муниципального района может формироваться двумя способами*: района не установлено специального способа формирования представительного органа, то депутаты представительного органа избираются на муниципальных выборах на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. При этом число депутатов от каждого поселения, входящего в состав муниципального района, не может превышать двух пятых от установленной численности представительного органа. Указанный порядок может быть изменен не ранее чем через два года после формирования представительного органа.

**Во-вторых**, представительный орган муниципального района может формироваться путем направления в него глав и депутатов представительных органов поселений, входящих в муниципальный район. Данный способ формирования представительного органа возможен, если в течение одного года после выдвижения предложения представительные органы не менее чем двух третей поселений, входящих в состав муниципального района, поддержат такое предложение. Второй способ есть не что иное, как вариант косвенных «выборов» депутатов представительного органа муниципального района.

Численность депутатов представительного органа поселения, в том числе городского округа, определяется уставом муниципального образования. Тем не менее численность депутатов зависит от численности жителей муниципального образования и не может быть менее:

- 7 человек — при численности населения менее 1000 человек;
- 10 человек — при численности населения от 1000 до 10 000 человек;
- 15 человек — при численности населения от 10 000 до 30 000 человек;
- 20 человек — при численности населения от 30 000 до 100 000 человек;

- 25 человек — при численности населения от 100 000 до 500 000 чел.;
- 35 человек — при численности населения свыше 500 000 человек.

Численность депутатов представительного органа муниципального района определяется уставом муниципального района, но не может быть менее 15 человек.

Наименование представительного органа муниципального образования определяется законами субъектов Российской Федерации (ст. 34 ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ).

Что касается структуры представительного органа, то она определяется уставами муниципальных образований и регламентами самих представительных органов.

Возглавляет представительный орган его председатель. В соответствии с уставом муниципального образования председатель может быть избран из состава депутатов представительного органа либо исполнять полномочия председателя представительного органа может глава муниципального образования.

***Председатель представительного органа***, как правило, осуществляет следующие ***полномочия***:

- представляет свой орган в отношениях с населением муниципального образования, органами территориального общественного самоуправления, организациями, органами государственной власти, органами местного самоуправления иных территорий;
- созывает заседания представительного органа, доводит до сведения депутатов и населения время и место их проведения, а также проект повестки заседания представительного органа;
- осуществляет руководство подготовкой заседаний представительного органа; председательствует на его заседаниях;
- подписывает нормативные правовые акты и другие документы представительного органа;
- назначает и освобождает от должности руководителя аппарата и других работников представительного органа, обладает правом их приема на работу и увольнения;
- дает поручения депутатским комиссиям и комитетам по вопросам их ведения;
- принимает меры по обеспечению гласности и учету обще-



ственного мнения в работе представительного органа;

- заключает договоры от имени представительного органа;
- осуществляет иные полномочия.

Заместитель председателя избирается из числа депутатов, выполняет отдельные поручения председателя, а в отсутствие председателя исполняет его полномочия.

Из числа депутатов в представительном органе создаются постоянные или временные комитеты (комиссии). На местном уровне, как правило, отсутствует разница между терминами «комитет» или «комиссия». Соответствующее наименование устанавливается с учетом исторических и иных местных традиций регламентом представительного органа. Постоянные комитеты (комиссии) в рамках своих направлений обычно: осуществляют подготовку заключений по проектам правовых актов представительного органа; разрабатывают проекты решений и иных правовых актов; организуют проведение депутатских слушаний; готовят предложения и рекомендации, вносят их на рассмотрение представительного органа; содействуют депутатам, помощникам депутатов в их деятельности.

В представительном органе могут создаваться комитеты (комиссии) по следующим направлениям:

- по бюджету;
- по муниципальной собственности;
- по муниципальному хозяйству;
- по социальной защите и здравоохранению;
- по развитию образования, науки;
- по местному самоуправлению.

Численный состав комитета (комиссии), как правило, не может быть менее трех депутатов. Депутат не может быть членом более чем двух постоянных комитетов (комиссий). Депутат может быть председателем только одного постоянного комитета (комиссии).

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» выделяет общую и исключительную компетенцию представительного органа муниципального образования (ст. 35).

*Исключительную компетенцию представительного органа составляют следующие его полномочия:*

- 1) принятие устава муниципального образования и внесение в

него изменений и дополнений;

- 2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
- 3) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации;
- 4) принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;
- 5) определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- 6) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений;
- 7) определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;
- 8) определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;
- 9) контроль исполнения органами и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения.

Указанный перечень является исчерпывающим, и никакой иной орган местного самоуправления или должностное лицо местного самоуправления не вправе осуществлять перечисленные полномочия. Кроме того, перечень исключительных полномочий представительного органа не может быть сокращен или дополнен в уставе муниципального образования либо ином муниципальном правовом акте.

Общая компетенция представительного органа включает полномочия, не имеющие статуса исключительных полномочий. Общие полномочия устанавливаются федеральными законами, законами субъектов Федерации, уставами муниципальных образований. К *иным полномочиям* можно отнести следующие:

- 1) утверждение структуры местной администрации по представлению главы местной администрации;
- 2) создание контрольного органа и принятие положения об организации его деятельности;
- 3) формирование избирательной комиссии муниципального образования;

4) внесение в органы государственной власти субъекта Федерации инициатив об изменении границ и преобразовании муниципального образования;

5) назначение муниципальных выборов и местных референдумов;

6) установление порядка составления, рассмотрения и утверждения проекта бюджета муниципального образования, порядка исполнения и контроля исполнения бюджета муниципального образования, установление порядка утверждения отчета об исполнении бюджета муниципального образования за истекший финансовый год;

7) осуществление финансового контроля;

8) установление порядка предоставления муниципальных гарантий, порядка предоставления бюджетных кредитов из бюджета муниципального образования, порядка осуществления муниципальных займов (заимствований);

9) принятие в соответствии с законодательством нормативных правовых актов по иным финансовым и бюджетным вопросам;

10) иные полномочия.

Поскольку основной функцией представительного органа является правотворческая, то все его полномочия реализуются посредством принятия правовых актов, прежде всего нормативных правовых актов.

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

- его роспуска в порядке реализации норм федерального законодательства об ответственности перед государством;

- принятия указанным органом решения о самороспуске в порядке, определенном уставом муниципального образования;

- вступления в силу решения суда о неправомерности данного состава депутатов представительного органа муниципального образования, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий;

- преобразования муниципального образования.

Досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования влечет досрочное прекращение полномочий его депутатов.

Основной организационно-правовой формой деятельности представительного органа являются его заседания. Для предварительной подготовки вопросов к рассмотрению на заседаниях представительного органа и организации работы депутатов между заседаниями представительный орган создает депутатские комиссии и рабочие группы. На заседаниях представительного органа решаются вопросы, отнесенные к его ведению.

Заседания представительного органа могут быть: *очередными и внеочередными; открытыми и закрытыми*. Порядок созыва и проведения очередных заседаний представительного органа устанавливается его регламентом. Внеочередные заседания представительного органа могут проводиться по мере необходимости, как правило, по письменному предложению его председателя, одной из постоянных комиссий, депутатов, в количестве не менее 1/3 от числа избранных в представительный орган, а также по письменному предложению главы муниципального образования (главы местной администрации). Однако регламенты представительных органов могут дополнять или сокращать предложенный перечень субъектов.

Заседание представительного органа считается правомочным, если на нем присутствует более двух третей депутатов от числа депутатов, избранных в представительный орган. Указанное число называется кворумом.

Количество голосов, необходимое для принятия того или иного решения, устанавливается федеральными законами, уставом муниципального образования и регламентом представительного органа. Данное число депутатов называется нормой голосования.

Основы правового положения депутата представительного органа муниципального образования заложены в ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ст. 40).

Под депутатом понимается член представительного органа муниципального образования. Статья 2 ФЗ от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» под депутатом понимает лицо, избранное избирателями соответствующего избирательного округа в представительный орган муниципального образования на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Следует отметить, что депутат представляет интересы не только своих избирателей, но и всего населе-

ния того избирательного округа, по которому он был избран.

Статус депутата представительного органа муниципального образования строится на ряде принципов:

- Принцип *выборности*. Указанный принцип вытекает из определения понятия «депутат». Законодательство устанавливает, что депутатом представительного органа муниципального образования может быть избран гражданин, достигший 18 лет.

- Принцип *законности*. Депутат должен избираться на исключительно законных основаниях; в своей деятельности руководствоваться нормами законодательства, а также обеспечивать действие закона.

- Принцип *срочности* осуществления депутатских полномочий. Полномочия депутата начинаются со дня его избрания и прекращаются со дня начала работы представительного органа нового созыва. Непосредственно срок полномочий депутата устанавливается уставом муниципального образования, но не может быть менее двух и более пяти лет.

- Принцип *профессионализма депутатского мандата*. Указанный принцип связывается с постоянным характером деятельности муниципального депутата. Он не является абсолютным. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ установил, что депутаты представительного органа муниципального образования осуществляют свои полномочия, как правило, на непостоянной основе. На постоянной основе могут работать не более 10 % депутатов от установленной численности представительного органа муниципального образования. Если же численность представительного органа муниципального образования составляет менее 10 человек, то на постоянной основе может работать только один депутат. Учитывая количество депутатов представительного органа, можно сделать вывод, что 10 % – это от одного до трех депутатов. Как правило, таковыми будут председатель представительного органа, его заместитель (заместители). Большая часть депутатского корпуса осуществляет свои полномочия на непостоянной основе, что объективно способствует срывам заседаний как комитетов (комиссий), так и самого представительного органа. В подобной ситуации уменьшается степень ответственности депутата перед населением.

Элементом статуса депутата являются *гарантии*, т. е. условия для эффективного и беспрепятственного осуществления им своих

полномочий. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ не указывает, каким нормативным актом устанавливаются гарантии для депутатов. Исходя из принципа осуществления местного самоуправления с учетом местных традиций представляется, что гарантии депутатской деятельности должны регламентироваться уставами муниципальных образований. Выделяют гарантии:

- организационные (право на получение информации);
- право посещения органов государственной власти и местного самоуправления;
- право на служебное помещение;
- право иметь помощников и др.;
- материальные (финансирование осуществления депутатской деятельности; страхование депутата и др.),
- трудовые (страховой стаж; сохранение депутату прежнего места работы; право на пенсию за выслугу лет и др.).

Помимо указанных условий, депутату предоставляются гарантии неприкосновенности. Депутат не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата, в том числе по истечении срока полномочий. Однако данное положение не распространяется на случаи, когда депутатом были допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом.

Еще одним признаком депутатского мандата является *ответственность депутата*. Естественно, что депутат как выборное лицо в первую очередь несет ответственность перед населением того округа, по которому он был избран. В случае совершения депутатом конкретных противоправных действий, подтвержденных в судебном порядке, он может быть отозван. Процедура отзыва депутата должна обеспечивать ему возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва. Депутат считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в избирательном округе.

Что касается деятельности депутата, то, как правило, она ведется в двух направлениях: работа с населением и работа в представительном органе.

Работа с населением включает: рассмотрение поступивших обращений; организацию правильного и своевременного решения вопросов, содержащихся в обращениях; ведение приема граждан непосредственно и через своих помощников; проведение встреч с населением; изучение общественного мнения; при необходимости внесение предложений в соответствующие органы государственной власти и местного самоуправления, организации.

Участие в работе представительного органа реализуется депутатом посредством осуществления следующих полномочий: участие в заседании представительного органа; обеспечение выполнения решений представительного органа; участие в работе комитетов (комиссий) представительного органа; участие в выполнении поручений представительного органа; участие в депутатских слушаниях; участие в работе депутатских объединений и депутатских групп; обращение с депутатским запросом.

### **7.3. Глава муниципального образования**

Глава муниципального образования является ***высшим должностным лицом*** муниципального образования. По сути, только глава муниципального образования может представлять в целом муниципальное образование в отношениях с юридическими и физическими лицами, а также государственными органами и должностными лицами.

Главой муниципального образования может стать гражданин Российской Федерации, достигший ко дню голосования 21 года. Иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, в порядке, установленном законом, также имеют право быть избранными на должность главы, но для этого необходимо наличие соответствующего международного договора, участником которого является Российская Федерация.

Срок полномочий главы муниципального образования устанавливается уставом муниципального образования и не может быть менее двух и более пяти лет.

Глава муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования осуществляет свои полномочия, как правило, на постоянной (профессиональной) основе, за что получает

соответствующее вознаграждение (оплату труда) из средств местного бюджета. В то же время не исключен вариант, когда глава муниципального образования может осуществлять свои полномочия и на непостоянной основе, если это оговорено в уставе муниципального образования.

Поскольку глава муниципального образования обладает широкими и значимыми полномочиями в системе местной власти, то законодательно установлено правило, согласно которому глава муниципального образования является подконтрольным и подотчетным населению и представительному органу муниципального образования. Это помогает согласовать деятельность главы и представительного органа, сориентировать главу на осуществление действительных запросов населения, а также служит препятствием на пути возможных злоупотреблений с его стороны.

Имеются *два способа замещения должности главы муниципального образования*. Конкретный способ замещения главой муниципального образования своей должности должен закрепляться в уставе муниципального образования и зависит от избранной местным сообществом той или иной модели организации местной власти.

- первый способ заключается в том, что глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, т. е. он избирается населением муниципального образования непосредственно.

- по второму способу глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из своего состава. При этом для его избрания необходимо сначала сформировать представительный орган, депутаты которого, как правило, избираются на муниципальных выборах, после чего депутаты из своего состава избирают главу муниципального образования. Данный способ можно оценить как вариант двухступенчатых выборов. Первая ступень – избрание непосредственно населением депутатов. Вторая ступень – избрание депутатами главы муниципального образования из своего состава.

В случае избрания главы муниципального образования на муниципальных выборах он может либо возглавлять местную администрацию, либо исполнять полномочия председателя представительного органа, входя в его состав с правом решающего голоса.



Если же глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из своего состава, то он одновременно исполняет и полномочия председателя названного представительного органа.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ устанавливает запрет для главы муниципального образования на одновременное исполнение им полномочий председателя представительного органа муниципального образования и полномочий главы местной администрации. Но при этом законом допускается, что в муниципальном образовании, имеющем статус сельского поселения, глава муниципального образования может одновременно возглавлять местную администрацию (исполнительно-распорядительный орган) и исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования. Такой вариант вполне разумен с точки зрения эффективности осуществления власти и экономии средств местного бюджета для небольших муниципальных образований.

Полномочия главы муниципального образования начинаются со дня его вступления в должность и прекращаются в день вступления в должность вновь избранного главы муниципального образования. Уставом муниципального образования может быть предусмотрена процедура принесения избранным главой торжественной присяги (клятвы) при вступлении в должность. В таком случае вступление главы муниципального образования в должность связывается с моментом принесения им присяги.

*Полномочия главы муниципального образования могут быть прекращены досрочно в случае:*

- его смерти;
- отставки по собственному желанию;
- отрешения от должности при наступлении ответственности перед государством;
- признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- вступления в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда;
- выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;

- прекращения российского гражданства, прекращения гражданства иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;

- отзыва избирателями;

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

- досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования, если глава муниципального образования был избран из состава данного органа.

В случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования его полномочия временно исполняет должностное лицо местного самоуправления, определяемое в соответствии с уставом муниципального образования.

Ранее говорилось о том, что глава муниципального образования наделяется собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. При этом в зависимости от способа избрания главы муниципального образования различаются и объем его полномочий, и место, которое он занимает в иерархии должностных лиц в муниципальном образовании.

#### К полномочиям главы относятся:

- представление муниципального образования в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, действие без доверенности от имени муниципального образования;

- подписание и обнародование в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативных правовых актов, принятых представительным органом муниципального образования;

- издание в пределах своих полномочий правовых актов;

- право требования созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования.

Уставом муниципального образования для главы муниципального образования могут устанавливаться и иные полномочия, в связи с чем в уставах муниципального образования его полномочия, как правило, конкретизируются и дополняются, поэтому, руковод-

ствуясь практикой, можно их объединить по группам.

Представительские полномочия. Глава муниципального образования представляет муниципальное образование и его население в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Федерации, в отношениях с другими муниципальными образованиями, выступает официальным представителем муниципального образования внутри страны и за ее пределами; принимает меры по обеспечению и защите интересов населения муниципального образования в судах. Глава муниципального образования как высшее выборное должностное лицо представляет интересы жителей в иных органах местного самоуправления муниципального образования.

Руководство местной администрацией (исполнительно-распорядительным органом). Эта группа полномочий связана с моделью организации местной власти, когда глава муниципального образования возглавляет местную администрацию и руководит ею. В этой сфере деятельности главе муниципального образования принадлежат полномочия по руководству отраслевыми, функциональными и территориальными органами местной администрации. В том числе и полномочия по разработке структуры местной администрации, представлению ее на утверждение представительного органа муниципального образования, определению ее штатов, организации работы с кадрами муниципальных служащих; по назначению на должность и освобождению от должности руководителей органов местной администрации и т. п.

Полномочия по отношению к представительному органу муниципального образования. К данной группе в большей степени относятся полномочия, связанные с нормотворческим процессом. Сюда относится подписание и обнародование главой муниципального образования нормативных правовых актов, принятых представительным органом муниципального образования, а также внесение на рассмотрение в представительный орган либо в соответствии с требованиями закона и устава муниципального образования, либо самостоятельно проектов таких актов (к примеру, проекта местного бюджета). Также он имеет право выразить свое мнение по правовым актам, принятие которых входит в компетенцию представительного органа. Глава может воспользоваться правом «вето» в отношении нормативного правового акта, принятого представительным орга-

ном, т. е. отклонить названный акт, оставив его без подписания. В этом случае указанный нормативный правовой акт в течение 10 дней возвращается в представительный орган муниципального образования с мотивированным обоснованием его отклонения, предложениями о внесении в него изменений и дополнений. Если глава муниципального образования отклонит нормативный правовой акт, он вновь рассматривается представительным органом муниципального образования. Если при повторном рассмотрении указанный нормативный правовой акт будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, он подлежит подписанию главой муниципального образования в течение семи дней и обнародованию.

В эту группу полномочий следует отнести и исполнение главой муниципального образования полномочий председателя представительного органа при соответствующей модели организации местной власти.

Также можно выделить хозяйственные полномочия главы муниципального образования, так как на него возлагаются обязанности по обеспечению решения вопросов местного значения в сфере местного хозяйства. Сюда относятся обязанности, связанные с управлением и распоряжением муниципальной собственностью, распоряжением средствами местного бюджета, подписанием различного рода финансовых и иных документов; предоставлением земельных участков физическим и юридическим лицам и т. п.

Полномочия главы муниципального образования реализуются посредством издания им правовых актов. В соответствии с ФЗ от 6 октября 2003 г. (ст. 43) № 131-ФЗ глава муниципального образования независимо от установленной уставом муниципального образования модели организации местной власти издает постановления и распоряжения. По содержащимся в правовых актах главы муниципального образования предписаниям данные акты можно разделить на нормативные и ненормативные.

Нормативные правовые акты издаются главой по вопросам местного значения и затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина, они рассчитаны на длительное, неоднократное применение (исполнение, использование). К таковым следует отнести постановления главы муниципального образования.

Ненормативные акты носят правоприменительный, индивидуальный характер, рассчитаны на конкретных адресатов. Они издаются главой муниципального образования либо по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования в случае, если глава муниципального образования является председателем представительного органа муниципального образования, либо по вопросам организации работы местной администрации. Причем в первом случае ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ к такому виду ненормативных правовых актов главы муниципального образования относит постановления и распоряжения, а во втором случае - только распоряжения.

#### **7.4. Местная администрация: понятие и структура**

*Местная администрация* является *исполнительно-распорядительным органом* муниципального образования и 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 Российской Федерации. Местная администрация создается в муниципальном образовании в том или ином виде обязательно. В самом названии данного органа заложена его функциональная направленность, делающая затруднительным определение объема его полномочий, поскольку к ним должны быть отнесены все полномочия, связанные с полнокровным развитием муниципального образования как социального организма.

Структура местной администрации представляет собой сложное организационно-функциональное единство, поскольку деятельность местной администрации связана с непосредственным выполнением вопросов местного значения, для чего требуется привлечение значительного числа служащих, работников, обладающих специальными познаниями, опытом и навыками, поэтому структура местной администрации должна способствовать наиболее эффективному осуществлению местного самоуправления в конкретном муниципальном образовании.

Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению

главы местной администрации. В структуру местной администрации могут входить отраслевые, функциональные, территориальные, вспомогательные органы местной администрации, они наделяются специальными полномочиями в определенной отрасли или сфере муниципального хозяйства.

Обычно в структуру местной администрации входят:

- отделы (например, общий, организационный, юридический, земельный),
- управления (например, финансово-бюджетное управление, управление благоустройства),
- комитеты местной администрации (например, комитет по управлению имуществом).

Территориальные органы местной администрации создаются в целях организации управления местным хозяйством на территории населенных пунктов или иных территориях муниципального образования. Таковыми могут быть районные администрации в крупных городах, имеющих внутригородское деление, или же поселковая администрация в поселке, входящем в состав поселения. Вспомогательные органы обеспечивают работу представительного органа, администрации (общий отдел, организационный отдел, юридический комитет и т. п.).

В моделях местной власти, в которых местную администрацию возглавляет глава муниципального образования, он и является главой местной администрации. В таком случае статус главы местной администрации – часть статуса главы муниципального образования. В иных моделях, где глава муниципального образования отделен от местной администрации, на должность главы местной администрации назначается иное лицо, с которым заключается контракт. Контракт заключается по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий главы местной администрации, определяемый уставом муниципального образования. При этом в ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ достаточно подробно прописаны процедуры назначения на должность главы местной администрации.

Уставом муниципального образования и законом субъекта Российской Федерации могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации. К таковым, например, относятся возраст, наличие высшего и

иногое профессионального образования, опыт на руководящих должностях в хозяйственной сфере, проживание на территории муниципального образования. Кроме того, для главы местной администрации устанавливаются ограничения, связанные с его должностью, – он не вправе заниматься предпринимательской, иной оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и другой творческой деятельности.

Условия контракта для главы местной администрации поселения утверждаются представительным органом поселения, а для главы местной администрации муниципального района (городского округа) – представительным органом муниципального района (городского округа) в части, касающейся осуществления полномочий по решению вопросов местного значения, и законом субъекта Российской Федерации – в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации устанавливается соответствующим представительным органом муниципального образования. Указанный порядок должен предусматривать опубликование не позднее чем за 20 дней до дня проведения конкурса условий конкурса, сведений о дате, времени и месте его проведения, проекта контракта.

Общее число членов конкурсной комиссии в муниципальном образовании устанавливается представительным органом муниципального образования. При этом в поселении члены такой комиссии полностью назначаются представительным органом поселения, а в муниципальном районе или городском округе две трети ее членов назначаются представительным органом соответствующего муниципального образования, а одна треть членов комиссии должна быть назначена законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации.

Конкурсная комиссия рассматривает представленные на конкурс кандидатуры и принимает решение по каждому кандидату на предмет соответствия предъявляемым требованиям. Затем результаты конкурса направляются в представительный орган муниципаль-

ного образования, который назначает лицо, победившее в конкурсе на должность главы местной администрации. С указанным лицом глава муниципального образования заключает контракт.

Полномочия главы местной администрации, осуществляемые на основе контракта, могут быть прекращены досрочно. Основания досрочного прекращения полномочий практически такие же, как и у главы муниципального образования, за исключением двух:

- призыв на военную службу;
- направление на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу и расторжение контракта по соглашению сторон или в судебном порядке либо по собственной инициативе;
- если нарушены условия его контракта органами местного самоуправления и (или) органами государственной власти субъекта Российской Федерации;
- по инициативе представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования;
- если нарушены, наоборот, условия контракта в части, касающейся решения вопросов местного значения главой местной администрации, либо по инициативе высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации, если также главой местной администрации нарушены условия контракта, но в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Местная администрация призвана обеспечить функционирование местного хозяйства, поэтому ее полномочия в большей степени производны от полномочий представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования. К полномочиям местной администрации следует отнести:

- решение местной администрацией вопросов в области планирования;
- бюджетно-финансовой работы;
- управления муниципальной собственностью;
- взаимоотношения с предприятиями, учреждениями, организациями;
- вопросы сельского хозяйства, использования земли, охраны природы, строительства, транспорта, связи, жилищного хозяйства,



коммунально-бытового обслуживания и торговли;

- полномочия в сфере социально-экономического развития муниципального образования;

- в сфере социально-культурного обслуживания населения;

- полномочия в области обеспечения законности, правопорядка, охраны прав и свобод граждан.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ ввел положение, согласно которому полномочия местной администрации реализуются посредством издания руководителем местной администрации правовых актов. Законом также предписывается, что местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия.

Глава местной администрации, осуществляя свои полномочия на основе контракта, издает *постановления и распоряжения*.

Постановления издаются им по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а распоряжения – по вопросам организации работы местной администрации. Постановления главы местной администрации могут быть нормативными и ненормативными по своему содержанию, соответственно распоряжения должны носить только ненормативный характер.

## 7.5. Иные органы местного самоуправления

Факультативным органом местного самоуправления является **контрольный орган муниципального образования** (*контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия*). Решение о создании контрольного органа муниципальное образование принимает самостоятельно. Указанный орган предназначен для контроля исполнения местного бюджета, порядка распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности. Данный орган может быть сформирован на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования. Представляется более целесообразным и эффективным второй способ формирования контрольного органа.

Если уставом муниципального образования предусмотрен кон-

трольный орган, то он должен являться именно органом местного самоуправления со всеми присущими ему признаками, а скажем, не структурным подразделением иного органа местного самоуправления.

Целями создания контрольного органа являются следующие:

- 1) контроль исполнения местного бюджета;
- 2) контроль соблюдения установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета;
- 3) контроль соблюдения установленного порядка подготовки и рассмотрения отчета об исполнении местного бюджета;
- 4) контроль соблюдения установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

Для достижения указанных целей контрольный орган может обладать следующими примерными полномочиями:

1) организация и проведение предварительного, текущего и последующего контроля исполнения местного бюджета в отчетном году. Согласно Бюджетному кодексу РФ предварительный контроль представляет собой контроль за ходом обсуждения и утверждения проектов решений о бюджете и иных проектов решений по бюджетно-финансовым вопросам. Текущий контроль осуществляется в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения бюджетов на заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп представительных органов в ходе депутатских слушаний и в связи с депутатскими запросами. Последующий контроль осуществляется в ходе рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении бюджетов;

2) экспертиза проекта местного бюджета, иных нормативно-правовых актов, затрагивающих вопросы местного бюджета и финансов муниципального образования;

3) анализ и исследование фактов нарушений и отклонений в бюджетном процессе, подготовка и внесение в представительный орган муниципального образования предложений по их устранению, а также по совершенствованию бюджетного процесса в целом;

4) анализ эффективности использования предоставленных льгот по налогам и кредитам за счет средств местного бюджета;

5) подготовка и представление в представительный орган муниципального образования заключений по исполнению местного бюджета и целевых бюджетных фондов.

Результаты проверок, осуществляемых контрольным органом муниципального образования, подлежат обязательному опубликованию (обнародованию). Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны представлять в контрольный орган муниципального образования по его требованию необходимую информацию и документы по вопросам, относящимся к их компетенции.

**Избирательная комиссия муниципального образования**, несмотря на то, что ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ говорит о ней в главе об органах и должностных лицах местного самоуправления (гл. 6), не является органом местного самоуправления. Федеральный законодатель характеризует ее как муниципальный орган, не входящий в структуру органов местного самоуправления.

Согласно ч. 1 ст. 39 Федерального закон № от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ установлено, что избирательная комиссия муниципального образования организует подготовку и проведение муниципальных выборов, местного референдума, голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, а также по вопросам изменения границ муниципального образования и его преобразования.

### ***Контрольные вопросы***

1. Что включает в себя понятие «организационной основы местного самоуправления»?
2. Укажите конституционно-правовую основу деятельности органов местного самоуправления.
3. Каковы взаимоотношения органов государственной власти и органов местного самоуправления?
4. Чем определяется система и структура органов местного самоуправления?
5. Какие органы включены в структуру органов местного самоуправления в обязательном порядке?
6. Чем определяется необходимость создания иных органов местного самоуправления?
7. Каковы общие правила формирования системы и структуры органов местного самоуправления?

8. Каково предназначение представительного органа местного самоуправления?

9. Каков его состав? Как он формируется?

10. Укажите особенности правового статуса депутата представительного органа.

11. Каковы полномочия главы муниципального образования?

12. Какие особенности совмещения должностей у главы муниципального образования?

13. Что представляет собой местная администрация? Какова ее компетенция?

14. Как определяется структура местной администрации?

15. Каковы особенности правового статуса контрольно-счетного органа муниципального образования?

16. Каковы особенности правового статуса избирательной комиссии муниципального образования?

## **8. ФОРМЫ НЕПОСРЕДСТВЕННОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ НАСЕЛЕНИЕМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

### **8.1. Конституционно-правовые основы демократии на муниципальном уровне**

В Статье 3 Конституции РФ установлено, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Глава 5 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в развитие положений Конституции РФ выделяет:

- 1) непосредственное осуществление населением местного самоуправления;
- 2) участие населения в осуществлении местного самоуправления.

*Непосредственно население осуществляет* местное самоуправление посредством проведения:

- местных референдумов;
- муниципальных выборов;
- сходов граждан;
- голосований по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления;
- голосований по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования.

**Формами участия населения в осуществлении** местного самоуправления являются:

- правотворческие инициативы граждан;
- инициативные проекты;
- территориальное общественное самоуправление;
- публичные слушания, общественные обсуждения;
- собрания граждан;
- конференции граждан (собрание делегатов);
- опрос граждан;
- обращения граждан в органы местного самоуправления.

Критерием разграничения указанных форм является юридическая сила решения, принятого по результатам проведения того или иного мероприятия. Для непосредственного осуществления населением местного самоуправления характерна обязательность принятого решения. Так, решение, принятое на местном референдуме, подлежит обязательному исполнению на территории муниципального образования и не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления.

Аналогична юридическая сила результатов муниципальных выборов, сходов граждан, голосования по отзыву выборных лиц местного самоуправления. Следовательно, указанные формы являются формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления. Решения собраний, конференций, территориального общественного самоуправления, результаты публичных слушаний, правотворческие инициативы граждан подлежат обязательному рассмотрению органами местного самоуправления, однако носят для органов власти рекомендательный характер. Следовательно, они являются формами участия населения в осуществлении местного самоуправления. Необходимо сказать, что в определенных случаях и результаты голосования по вопросам изменения границ и преобразования муниципальных образований также имеют рекомендательный характер.

Участвовать в осуществлении местного самоуправления имеют право граждане Российской Федерации, достигшие восемнадцатилетнего возраста, постоянно или преимущественно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, об-

обладающие избирательным правом. Граждане имеют равные права на осуществление местного самоуправления независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

В качестве исключения иностранные граждане, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования, обладают при осуществлении местного самоуправления правами в соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральными законами.

## **8.2. Местный референдум**

В целях решения непосредственно населением вопросов местного значения проводится местный референдум. Статья 2 ***Федерального закона от 2 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»*** понимает под местным референдумом форму прямого волеизъявления граждан по наиболее важным вопросам местного значения в целях принятия решений, осуществляемого посредством голосования граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме. Местный референдум проводится на всей территории муниципального образования. В местном референдуме имеют право участвовать граждане Российской Федерации, место жительства которых расположено в границах муниципального образования. Граждане Российской Федерации участвуют в местном референдуме на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании.

На местный референдум могут быть вынесены только вопросы местного значения. Федеральным законом, конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования могут быть определены вопросы, подлежащие обязательному вынесению на местный референдум. Вопросы референдума не должны ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина, конституционные гарантии реализации таких прав и свобод. Вопросы местного референдума не должны противоречить законодательству Российской Федерации, законодательству соответствующего субъекта Российской Федерации.

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

***На местный референдум не могут быть вынесены 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 бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств муниципального образования;

д) о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения.

Установление иных ограничений для вопросов, выносимых на местный референдум, не допускается.

Решение о назначении местного референдума принимается представительным органом муниципального образования:

1) по инициативе, выдвинутой гражданами Российской Федерации, имеющими право на участие в местном референдуме;

2) по инициативе, выдвинутой избирательными объединениями, иными общественными объединениями, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдумах и которые зарегистрированы в порядке и сроки, установленные федеральным законом;

3) по инициативе представительного органа муниципального образования и главы местной администрации, выдвинутой ими совместно.

Условием назначения местного референдума по инициативе граждан, избирательных объединений, иных общественных объединений является сбор подписей в поддержку данной инициативы, количество которых устанавливается законом субъекта Российской Федерации и не может превышать 5 процентов от числа участников



референдума, зарегистрированных на территории муниципального образования.

Представительный орган муниципального образования обязан назначить местный референдум в течение 30 дней со дня поступления в представительный орган муниципального образования документов, на основании которых назначается местный референдум.

В случае, если местный референдум не назначен представительным органом муниципального образования в установленные сроки, референдум назначается судом на основании обращения граждан, избирательных объединений, главы муниципального образования, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации или прокурора. Назначенный судом местный референдум организуется избирательной комиссией муниципального образования, а обеспечение его проведения осуществляется исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации или иным органом, на который судом возложено обеспечение проведения местного референдума.

Итоги голосования и принятое на местном референдуме решение подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Принятое на местном референдуме решение подлежит обязательному исполнению на территории муниципального образования и не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления. Органы местного самоуправления обеспечивают исполнение принятого на местном референдуме решения в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом муниципального образования.

Решение о проведении местного референдума, а также принятое на местном референдуме решение может быть обжаловано в судебном порядке гражданами, органами местного самоуправления, прокурором, уполномоченными федеральным законом органами государственной власти.

### **8.3. Муниципальные выборы**

Муниципальные выборы проводятся в целях избрания депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных

должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

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

Гарантии избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов, порядок назначения, подготовки, проведения, установления итогов и определения результатов муниципальных выборов устанавливаются федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации. Законом субъекта Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами устанавливаются виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения. В соответствии с установленными законом субъекта Российской Федерации видами избирательных систем уставом муниципального образования определяется та избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании. Под избирательной системой в настоящей статье 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.

Законом субъекта Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами могут быть определены условия применения видов избирательных систем в муниципальных образованиях в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств.

Выборы депутатов представительных органов поселений с численностью населения менее 3000 человек, а также представительных органов поселений и представительных органов муниципальных округов, городских округов с численностью менее 15 депутатов проводятся по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам.

В случае, если в избираемом на муниципальных выборах представительном органе муниципального образования часть депутатских мандатов распределяется в соответствии с законодательством о выборах между списками кандидатов, выдвинутых политическими партиями (их региональными отделениями или иными структурными подразделениями), пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов, распределению между указанными списками кандидатов подлежат не менее 10 депутатских мандатов.

Можно выделить следующие *виды муниципальных выборов*:

- очередные;
- дополнительные;
- досрочные;
- повторные.

Очередные выборы проводятся в связи с истечением установленного законом срока полномочий представительного органа, главы муниципального образования. Главная их цель – обеспечение преемственности муниципальной власти. Они назначаются таким образом, чтобы вновь избранные органы местного самоуправления в идеале смогли приступить к исполнению полномочий сразу после истечения срока полномочий у ранее избранных органов.

Дополнительные выборы направлены на замещение вакантных депутатских мандатов в представительном органе работающего созыва. Такая вакансия может образоваться после отзыва депутата, перехода его на работу, не совместимую с депутатским мандатом, по иным причинам. Цель дополнительных выборов – обеспечение максимального уровня представительности муниципальной власти.

Досрочными называют выборы, проводимые в связи с досрочным прекращением полномочий представительного органа муниципального образования в целом, главы муниципального образования. От очередных выборов их отличает чрезвычайный характер, необходимость в кратчайшие сроки восстановить муниципальную власть.

Повторные выборы проводятся тогда, когда очередные, досрочные выборы признаются несостоявшимися или недействительными или кандидат, избранный по одномандатному или многомандатному округу, не сложил с себя полномочия, не совместимые со

статусом депутата, выборного должностного лица. Повторные выборы следует отличать от повторного голосования, проводимого по двум кандидатам, набравшим на первичных выборах (очередных, досрочных, дополнительных) наибольшее число голосов. Повторное голосование – это так называемый второй тур.

Итоги муниципальных выборов подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

#### **8.4. Голосования и сходы граждан**

***Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления*** проводится по инициативе населения.

Основания для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и процедура отзыва указанных лиц устанавливаются уставом муниципального образования.

Основаниями для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке.

Процедура отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления должна обеспечивать ему возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва. Депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе).

В случае, если все депутатские мандаты или часть депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования замещаются депутатами, избранными в составе списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями,

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

его территории. Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования назначается представительным органом муниципального образования и проводится в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для проведения местного референдума. При этом допускается проведение агитации государственными органами, органами местного самоуправления, лицами, замещающими государственные или муниципальные должности, а решение, принятое на таком голосовании может носить рекомендательный характер.

Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования считается состоявшимся, если в нем приняло участие более половины жителей муниципального образования или части муниципального образования, обладающих избирательным правом. Согласие населения на изменение границ муниципального образования, преобразование муниципального образования считается полученным, если за указанные изменение, преобразование проголосовало более половины принявших участие в голосовании жителей муниципального образования или части муниципального образования.

Итоги голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, итоги голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования и принятые решения подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

**Сход граждан** осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования, в том числе отнесенные к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.

Сход граждан проводится в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек для решения вопросов местного значения. В поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, более 100 и не более 300 человек для решения вопросов местного значения в соответствии с уставом муниципального образования может проводиться сход граждан. Сход граждан правомочен при участии в нем более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом.

Проведение схода граждан обеспечивается главой муниципального образования. Порядок организации и проведения схода граждан определяется уставом муниципального образования и должен предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения схода граждан, заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта и материалами по вопросам, выносимым на решение схода граждан, другие меры, обеспечивающие участие жителей муниципального образования в сходе граждан.

Решение схода граждан считается принятым, если за него проголосовало более половины участников схода граждан, и подлежит обязательному исполнению на территории поселения.

### **8.5. Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления**

Под *правотворческой инициативой граждан* понимается возможность населения муниципального образования, обладающего избирательным правом, вносить на рассмотрение органов или должностных лиц местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов по вопросам местного значения.

С правотворческой инициативой может выступить инициативная группа граждан, обладающих избирательным правом, в порядке, представительным органом муниципального образования. Минимальная численность инициативной группы граждан не может превышать 3 процента от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом.

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

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.

**Инициативный проект** может быть внесен в местную администрацию в целях реализации мероприятий, имеющих приоритетное значение для жителей муниципального образования или его части, по решению вопросов местного значения или иных вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления.

С инициативой о внесении инициативного проекта вправе выступить инициативная группа численностью не менее десяти граждан, достигших шестнадцатилетнего возраста и проживающих на территории соответствующего муниципального образования, органы территориального общественного самоуправления, староста сельского населенного пункта. Минимальная численность инициативной группы может быть уменьшена нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования.

Инициативный проект должен содержать следующие сведения:

- 1) описание проблемы, решение которой имеет приоритетное значение для жителей муниципального образования или его части;
- 2) обоснование предложений по решению указанной проблемы;
- 3) описание ожидаемого результата (ожидаемых результатов) реализации инициативного проекта;
- 4) предварительный расчет необходимых расходов на реализацию инициативного проекта;
- 5) планируемые сроки реализации инициативного проекта;
- 6) сведения о планируемом (возможном) финансовом, имущественном и (или) трудовом участии заинтересованных лиц в реализации данного проекта;
- 7) указание на объем средств местного бюджета в случае, если предполагается использование этих средств на реализацию инициативного проекта, за исключением планируемого объема инициативных платежей;
- 8) указание на территорию муниципального образования или его часть, в границах которой будет реализовываться инициативный проект, в соответствии с порядком, установленным нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования;

9) иные сведения, предусмотренные нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования.

Инициативный проект до его внесения в местную администрацию подлежит рассмотрению на сходе, собрании или конференции граждан, в том числе на собрании или конференции граждан по вопросам осуществления территориального общественного самоуправления, в целях обсуждения инициативного проекта, определения его соответствия интересам жителей муниципального образования или его части, целесообразности реализации инициативного проекта, а также принятия сходом, собранием или конференцией граждан решения о поддержке инициативного проекта. При этом возможно рассмотрение нескольких инициативных проектов на одном сходе, одном собрании или на одной конференции граждан.

Инициативный проект подлежит обязательному рассмотрению местной администрацией в течение 30 дней со дня его внесения. Местная администрация по результатам рассмотрения инициативного проекта принимает одно из следующих решений:

1) поддержать инициативный проект и продолжить работу над ним в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных решением о местном бюджете, на соответствующие цели и (или) в соответствии с порядком составления и рассмотрения проекта местного бюджета (внесения изменений в решение о местном бюджете);

2) отказать в поддержке инициативного проекта и вернуть его инициаторам проекта с указанием причин отказа в поддержке инициативного проекта. Основания для отказа перечислены в федеральном законе.

Под *территориальным общественным самоуправлением* понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, муниципального округа, городского округа, внутригородского района, а также в расположенных на межселенной территории населенных пунктах (либо на части их территории) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

Границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, устанавливаются по предложению населения, проживающего на соответствующей территории, представительным органом поселения, внутригородской территории



города федерального значения, муниципального округа, городского округа, внутригородского района, а в расположенных на межселенной территории населенных пунктах (либо на части их территории) – представительным органом муниципального района.

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

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

- подъезд многоквартирного жилого дома;
- многоквартирный жилой дом;
- группа жилых домов;
- жилой микрорайон;
- сельский населенный пункт, не являющийся поселением;
- иные территории проживания граждан.

Органы территориального общественного самоуправления избираются на собраниях или конференциях граждан, проживающих на соответствующей территории. Территориальное общественное самоуправление считается учрежденным с момента регистрации устава территориального общественного самоуправления уполномоченным органом местного самоуправления соответствующих поселения, внутригородской территории города федерального значения, муниципального округа, городского округа, внутригородского района, муниципального района. Порядок регистрации устава территориального общественного самоуправления определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

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

Собрание граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочным, если в нем принимают участие не менее одной трети жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста.

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

К исключительным полномочиям собрания, конференции граждан, осуществляющих территориальное общественное самоуправление, относятся:

- 1) установление структуры органов территориального общественного самоуправления;
- 2) принятие устава территориального общественного самоуправления, внесение в него изменений и дополнений;
- 3) избрание органов территориального общественного самоуправления;
- 4) определение основных направлений деятельности территориального общественного самоуправления;
- 5) утверждение сметы доходов и расходов территориального общественного самоуправления и отчета о ее исполнении;
- 6) рассмотрение и утверждение отчетов о деятельности органов территориального общественного самоуправления;
- 7) обсуждение инициативного проекта и принятие решения по вопросу о его одобрении.

Органы территориального общественного самоуправления:

- 1) представляют интересы населения, проживающего на соответствующей территории;
- 2) обеспечивают исполнение решений, принятых на собраниях и конференциях граждан;
- 3) могут осуществлять хозяйственную деятельность по благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет средств указанных граждан, так и на основании договора между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета;
- 4) вправе вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рас-

смотрению этими органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено принятие указанных актов.

**Публичные слушания** могут проводиться для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования. Публичные слушания проводятся по инициативе населения, представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования или главы местной администрации, осуществляющего свои полномочия на основе контракта.

На публичные слушания должны выноситься:

1) проект устава муниципального образования, а также проект муниципального нормативного правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав, кроме случаев, когда в устав муниципального образования вносятся изменения в форме точного воспроизведения положений Конституции Российской Федерации, федеральных законов, конституции (устава) или законов субъекта Российской Федерации в целях приведения данного устава в соответствие с этими нормативными правовыми актами;

2) проект местного бюджета и отчет о его исполнении;

3) проект стратегии социально-экономического развития муниципального образования;

4) вопросы о преобразовании муниципального образования, за исключением случаев, если для преобразования муниципального образования требуется получение согласия населения муниципального образования, выраженного путем голосования либо на сходах граждан.

**Собрания граждан** могут проводиться для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, обсуждения вопросов внесения инициативных проектов и их рассмотрения, осуществления территориального общественного самоуправления на части территории муниципального образования

Собрание граждан проводится по инициативе населения, представительного органа муниципального образования, главы муници-

пального образования, а также в случаях, предусмотренных уставом территориального общественного самоуправления.

Порядок назначения и проведения собрания граждан в целях осуществления территориального общественного самоуправления определяется уставом территориального общественного самоуправления.

В собрании граждан по вопросам внесения инициативных проектов и их рассмотрения вправе принимать участие жители соответствующей территории, достигшие шестнадцатилетнего возраста. Порядок назначения и проведения собрания граждан в целях рассмотрения и обсуждения вопросов внесения инициативных проектов определяется нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования.

В случаях, предусмотренных уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, уставом территориального общественного самоуправления, полномочия собрания граждан могут осуществляться *конференцией граждан (собранием делегатов)*. Порядок назначения и проведения конференции граждан (собрания делегатов), избрания делегатов определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, уставом территориального общественного самоуправления. Итоги конференции граждан (собрания делегатов) подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

*Опрос граждан* проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти.

Результаты опроса носят рекомендательный характер. В опросе граждан имеют право участвовать жители муниципального образования, обладающие избирательным правом. В опросе граждан по вопросу выявления мнения граждан о поддержке инициативного проекта вправе участвовать жители муниципального образования или его части, в которых предлагается реализовать инициативный проект, достигшие шестнадцатилетнего возраста.

Опрос граждан проводится по инициативе:

1) представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования – по вопросам местного значения;

2) органов государственной власти субъектов Российской Федерации – для учета мнения граждан при принятии решений об изменении целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения;

3) жителей муниципального образования или его части, в которых предлагается реализовать инициативный проект, достигших шестнадцатилетнего возраста, – для выявления мнения граждан о поддержке данного инициативного проекта.

Жители муниципального образования должны быть проинформированы о проведении опроса граждан не менее чем за 10 дней до его проведения.

Граждане имеют право на **индивидуальные и коллективные обращения** в органы местного самоуправления. Обращения граждан подлежат рассмотрению в порядке и сроки, установленные Федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». За нарушение порядка и сроков рассмотрения обращений граждан должностные лица местного самоуправления несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Наряду с предусмотренными настоящим Федеральным законом формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоречащих Конституции Российской Федерации, настоящему Федеральному закону и иным федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации.

### ***Контрольные вопросы***

1. На каких принципах основывается непосредственное осуществление населением местного самоуправления и участие населения в осуществлении местного самоуправления?

2. Какие формы демократии относятся к непосредственному осуществлению населением местного самоуправления?

3. В каких формах проявляется участие населения в осуществлении местного самоуправления?
4. Что представляет собой местный референдум?
5. Какова правовая основа местного референдума?
6. Каков порядок назначения и проведения местного референдума?
7. Каковы цели муниципальных выборов?
8. Каков порядок организации и проведения муниципальных выборов?
9. Какие избирательные системы используются при проведении муниципальных выборов?
10. Что представляет собой голосование по вопросам местного значения?
11. Какие виды голосования закрепляет действующее законодательство?
12. В каком порядке осуществляется голосование?
13. Что такое сход граждан?
14. Какими могут быть результаты схода? Как они оформляются?
15. Чем отличается собрание от конференции граждан?
16. Что представляет собой правотворческая инициатива граждан?
17. Каково предназначение инициативного проекта?
18. Где может реализовываться территориальное общественное самоуправление?
19. Что такое публичные слушания?
20. Каковы предметы и порядок проведения публичных слушаний?
21. Для чего и в каком порядке проводятся опросы граждан?
22. Как реализуется право граждан на обращение в органы местного самоуправления?

## 9. МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### 9.1. Понятие и принципы муниципальной службы

Правовое регулирование муниципальной службы, включая требования к муниципальным должностям муниципальной службы, определение статуса муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы осуществляется на федеральном, региональном и местном уровнях.

Правовую основу муниципальной службы составляют:

- Конституция РФ;
- Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- Трудовой кодекс РФ;
- другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации;
- конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации;
- уставы муниципальных образований, решения, принятые на сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

Согласно Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ, **муниципальная служба** – это профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения тру-

дового договора (контракта).

К основным задачам муниципальной службы относится обеспечение прав и свобод человека и гражданина на территории муниципального образования. Эта задача вытекает из ст. 18 Конституции РФ, согласно которой права и свободы человека и гражданина определяют деятельность не только государственной власти, но и местного самоуправления.

На муниципальную службу возлагается основная тяжесть работы по подготовке, принятию, исполнению и контролю решений органов местного самоуправления. При этом следует учитывать, что в ведении муниципальных образований находятся не только вопросы местного значения, но и отдельные государственные полномочия, которыми согласно ст. 132 Конституции РФ могут наделяться законом органы местного самоуправления.

Вопросы формирования личного состава муниципальной службы, аттестации муниципальных служащих, а также некоторые другие решаются муниципальными образованиями самостоятельно на основе законодательства о муниципальной службе и ее собственных нормативных правовых актов.

Финансирование муниципальной службы осуществляется за счет средств местного бюджета.

Необходимо отметить, что не все лица, которые работают в данной структуре, являются муниципальными служащими.

Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ оперирует двумя понятиями:

- должности муниципальной службы – должности, замещение которых означает прохождение муниципальной службы. Гражданин, исполняющий обязанности по должности муниципальной службы, является муниципальным служащим и является объектом нашего исследования.

- муниципальные должности – должности, замещение которых нахождением на муниципальной службе не является. Гражданин, замещающий муниципальную должность, муниципальным служащим не является, их статус определен статьей 40 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Муниципальным служащим является гражданин. С учетом нормы ч. 1 ст. 1 Закона о муниципальной службе речь идет о граж-



данах России, а также о гражданах иностранных государств – участников международных договоров Российской Федерации, в соответствии с которыми иностранные граждане имеют право находиться на муниципальной службе.

Муниципальным служащим является лицо, замещающее муниципальную должность муниципальной службы. В качестве квалифицирующего признака муниципального служащего в определении Федерального закона названа должность.

**Муниципальная служба**, во-первых, профессиональная деятельность соответствующего лица, во-вторых, осуществляется на постоянной основе, в-третьих, предполагает занятие одной из должностей муниципальной службы, в-четвертых, замещается лишь на основании договора (контракта).

Только наличие всех перечисленных условий в совокупности позволяет считать лицо муниципальным служащим и отличать его по статусу от лиц, занимающих муниципальную должность (например, член избирательной комиссии с правом решающего голоса находится на муниципальной должности, но не по контракту (трудовому договору), а в силу решения представительного органа об утверждении состава комиссии; депутат, перешедший на работу в представительный орган на постоянной основе, делает это также не по контракту, трудовому договору, а на основании решения представительного органа; в то же время работник аппарата избирательной комиссии или аппарата представительного органа занимает свою должность по трудовому договору и является муниципальным служащим).

Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (ст. 8) содержит **классификацию должностей муниципальной службы**. Они подразделяются на следующие группы:

1) высшие должности муниципальной службы:

- первый заместитель и заместители главы муниципального образования;
- глава местной администрации, не являющийся главой муниципального образования;
- первый заместитель и заместители главы местной администрации;
- руководитель контрольного органа;
- главы территориальных администраций.

2) главные должности муниципальной службы:

- руководители комитетов, департаментов и тому подобных самостоятельных структурных подразделений органов местного самоуправления.

3) ведущие должности муниципальной службы:

- советники, помощники глав муниципального образования и местной администрации;

- их пресс-секретари и референты;

- руководители отделов, управлений в составе комитетов и департаментов;

- главный бухгалтер, его заместители и др.

4) старшие должности муниципальной службы:

- начальник сектора, службы, группы, бюро в составе департамента, комитета;

- главные и ведущие специалисты администрации;

- юрисконсульты;

- заместитель руководителя территориального отделения администрации муниципального образования.

5) младшие должности муниципальной службы:

- специалисты первой и второй категорий администрации муниципального образования, департамента, комитета, управления, аппарата представительного органа муниципального образования;

- специалисты территориальной администрации.

Каждый субъект Российской Федерации своим законом утверждает реестр должностей муниципальной службы в субъекте. 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. В реестре представлены, прежде всего, распространенные должности муниципальной службы.

Далее в соответствии с законом субъекта Российской Федерации должности муниципальной службы устанавливаются муниципальными правовыми актами. При составлении и утверждении штатного расписания органа местного самоуправления, аппарата избирательной комиссии используются наименования должностей муниципальной службы, предусмотренные реестром должностей

муниципальной службы в субъекте РФ.

Федеральный закон 2007 г. (ст. 4) «О муниципальной службе в Российской Федерации» определяет перечень основных принципов муниципальной службы, т. е. основные исходные начала построения системы муниципальной службы. Учитывая центральное место Закона о муниципальной службе в системе законодательства о муниципальной службе, изменение этих принципов возможно только путем внесения изменений в данный Закон.

**К основным принципам муниципальной службы** относятся такие, как:

1. Приоритет прав и свобод человека и гражданина.

В ст. 2 Конституции РФ в качестве одной из основ конституционного строя закреплено, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью; признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства (к этому следует добавить, что и местного самоуправления как института публичной власти). В соответствии со ст. 18 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими; они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

2. Равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к муниципальной службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего.

3. Профессионализм и компетентность муниципальных служащих.

Само понятие муниципальной службы определено как профессиональная деятельность граждан, что подразумевает необходимость наличия у граждан, находящихся на муниципальной службе, соответствующих профессиональных и деловых качеств. В целях обеспечения этого в соответствии с ч. 1 ст. 9 данного Закона для замещения должностей муниципальной службы предъявляются квалификационные требования к уровню профессионального образова-

ния, стажу муниципальной службы (государственной службы) или стажу работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

#### 4. Стабильность муниципальной службы и единство основных предъявляемых к ней требований.

Указание на то, что муниципальная служба осуществляется на постоянной основе, содержится в определении понятия муниципальной службы, данном в ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». Обеспечением стабильности муниципальной службы является, в частности, то, что данный Закон предусматривает только два случая, в которых является обязательным заключение срочного трудового договора с муниципальным служащим: заключение трудового договора для замещения должности муниципальной службы, установленной для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лица, замещающего муниципальную должность (ч. 2 ст. 7) и заключение трудового договора с муниципальным служащим, достигшим предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы (ч. 2 ст. 19).

#### 5. Доступность информации о деятельности муниципальных служащих.

Рассматриваемый принцип основан на норме ч. 2 ст. 24 Конституции РФ, согласно которой органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом.

В то же время следует учитывать, что информация о деятельности муниципальных служащих может являться конфиденциальной, т.е. информацией с ограниченным доступом (о государственной и иной охраняемой федеральными законами тайне). В частности, согласно норме ч. 2 ст. 15 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в РФ» сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемые муниципальным служащим, являются сведениями конфиденциального характера, если федеральными законами они не отнесены к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральными законами тайну.

#### 6. Правовая и социальная защищенность муниципальных служащих.

Рассматриваемый принцип реализуется путем определения в ст. 11 Закона о муниципальной службе основных прав муниципального служащего (что является новеллой законодательства о муниципальной службе) и закрепления в ст. 23 данного Закона обеспечивающих эти права гарантий, предоставляемых муниципальному служащему.

Следует отметить, что в ст. 11 Закона речь идет лишь об основных правах муниципального служащего. Гражданин, являющийся муниципальным служащим, обладает и иными правами, предусмотренными законодательством о муниципальной службе.

#### 7. Ответственность муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей.

Неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей согласно ч. 1 ст. 27 Закона о муниципальной службе является дисциплинарным проступком, за который представитель нанимателя (работодатель) имеет право применить одно из дисциплинарных взысканий, предусмотренных указанной нормой. Необходимо иметь в виду, что виновное неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим своих служебных обязанностей при наличии признаков соответствующего правонарушения может повлечь наступление и иных видов юридической ответственности — гражданско-правовой, административной или уголовной ответственности.

#### 8. Внепартийность муниципальной службы.

Данный принцип означает, что вмешательство политических партий в деятельность органов муниципальной власти и их должностных лиц, не допускается, а муниципальный служащий в своей деятельности не может руководствоваться интересами какой-либо партии и указаниями ее руководства.

### **9.2. Правовой статус муниципального служащего**

Из основополагающих для всей российской правовой системы норм Конституции РФ проистекают **особенности установления правового статуса** государственных служащих. Они состоят в том,

что осуществляемые федеральными госслужащими полномочия - федеральные, т. е. определенные ст. 71 и частично ст. 72 Конституции РФ для федеральных органов государственной власти, а для госслужащих субъектов Российской Федерации полномочия, осуществляемые государственными органами субъектов Российской Федерации в пределах совместного ведения с Российской Федерацией и в пределах предоставленной компетенции на территории соответствующего субъекта Федерации. Соотношение полномочий госслужащих федеральных и субъектных органов государственной власти определяется и регулируется общим правилом, установленным в ст. 76 Конституции, законы и иные нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам. Это требование относится к любому правовому предписанию, в том числе и к актам, принимаемым государственными служащими, которые являются должностными лицами либо представителями власти.

Особенности статуса муниципальных служащих также заключаются в осуществляемых ими полномочиях, в соответствии с которыми обеспечивается решение вопросов местного значения. Вместе с тем муниципальные служащие могут наделяться и некоторыми государственными полномочиями, которые проистекают из содержания ч. 2 ст. 132 Конституции РФ, а также базируются на правовой основе взаимоотношений местного самоуправления с государственной властью, закрепленной Федеральным законом от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и другими федеральными законами. Осуществление муниципальными служащими отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления в соответствии с федеральным законом либо законом субъекта Российской Федерации, является важным фактором взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, подчеркивающим общность юридической природы публично-правовой составляющей в структуре статуса государственных и муниципальных служащих.

Итак, *муниципальным служащим* является гражданин, исполняющий обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета.

Правовой статус муниципального служащего и правовой статус государственного гражданского служащего имеют ряд общих черт. Вместе с тем правовой статус муниципального служащего имеет и свои особенности, обусловленные спецификой муниципальной деятельности.

Правовой статус – это сложная правовая категория, включающая в себя права, обязанности и ответственность муниципального служащего, а также ограничения и запреты, связанные с муниципальной службой.

### **9.3. Основные права и обязанности муниципального служащего**

Статья 11 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в РФ» определяет перечень основных прав муниципального служащего. Необходимо отметить, что речь идет лишь об основных правах муниципального служащего. Разумеется, муниципальный служащий обладает и иными правами, предусмотренными законодательством о муниципальной службе и муниципальными правовыми актами, чем и объясняется то, что перечень прав муниципального служащего сформулирован в данной статье как исчерпывающий.

Права муниципального служащего, закрепляемые законами субъектов Федерации, являются общими для всех муниципальных служащих независимо от занимаемой должности. К ним относятся, прежде всего, те права, которые необходимы муниципальному служащему для осуществления им своих должностных полномочий.

Должностные полномочия служащего производны от задач и функций органа местного самоуправления, его полномочий, обеспечить исполнение которых и призвана муниципальная служба. Должностные полномочия муниципальных служащих устанавливаются нормативными правовыми актами муниципальных образований (положения, должностные инструкции и т. д.).

С целью осуществления муниципальным служащим своих должностных полномочий ему гарантируются следующие **общие права**:

- на ознакомление с документами, устанавливающими его права и обязанности по замещаемой должности муниципальной

службы, с критериями оценки качества исполнения должностных обязанностей и условиями продвижения по службе;

- на обеспечение организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей;

- на оплату труда и другие выплаты в соответствии с трудовым законодательством, законодательством о муниципальной службе и трудовым договором (контрактом);

- на отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности рабочего (служебного) времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодного оплачиваемого отпуска;

- на участие по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной должности муниципальной службы;

- на повышение квалификации в соответствии с муниципальным правовым актом за счет средств местного бюджета;

- на защиту своих персональных данных.

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.

Под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность муниципального служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью муниципального служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, Российской Федерации, субъекта Федерации, муниципального образования, причем этим законным интересам может быть причинен вред.

Под личной заинтересованностью муниципального служащего понимается возможность получения им при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для муниципального служащего, членов его семьи, а также для граждан или организаций, с которыми муниципальный служащий связан финансовыми или иными обязательствами.

Обязанности, как и их права, призваны обеспечить эффективное осуществление муниципальным служащим своих должностных



полномочий. Они могут быть разделены на следующие группы:

### **1. Государственные и муниципальные обязанности:**

- верность конституционному строю. Данная обязанность касается общего поведения муниципального служащего. Муниципальный служащий должен обеспечивать надлежащее выполнение должностных обязанностей в сфере переданных органам местного самоуправления законами государственных полномочий;

- верность уставу муниципального образования.

### **2. Обязанности в связи с трудовыми отношениями:**

- выполнение трудового долга. Данная обязанность предусматривает обычную продолжительность рабочей недели и рабочего дня. В чрезвычайных обстоятельствах могут быть установлены дополнительные рабочие часы. Муниципальный служащий может не выйти на работу только с предварительного согласия работодателя. О нетрудоспособности необходимо незамедлительно информировать;

- исполнительность. Муниципальный служащий обязан выполнять служебные распоряжения. Распоряжения, выполнение которых влечет наказуемые действия, муниципальный служащий не должен выполнять;

- соблюдение тайны. Муниципальный служащий обязан сохранять служебную тайну;

- обязанность бескорыстности. Муниципальный служащий должен выполнять служебные обязанности бескорыстно. Вознаграждения и подарки в связи с исполнением должностных полномочий он может принимать только с согласия работодателя.

### **3. Общие обязанности поведения:** муниципальный служащий должен вести себя таким образом, чтобы не дискредитировать муниципальную службу. Это требование касается также его личной жизни.

Если муниципальный служащий без разрешения отсутствует на работе, он теряет право на выплату содержания. Кроме того, работодатель может указать муниципальному служащему на его неправомерное поведение, сделать замечание и предупреждение. Он может далее при продолжающемся нарушении служащим своих обязанностей сделать предупреждение о возможном освобождении или увольнении.

#### **9.4. Ограничения и запреты, связанные с муниципальной службой**

Муниципальные служащие, как граждане Российской Федерации, обладают всей полнотой прав, свобод, обязанностей, которые признаются Конституцией РФ и федеральными законами.

Как известно, ст. 55 Конституции РФ предусматривает возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Вместе с тем такие ограничения могут быть установлены только в федеральном законе.

Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в РФ» содержит ограничения в отношении муниципальных служащих. Законом введена отдельная статья, устанавливающая запреты, распространяющиеся только на муниципального служащего. Перечень ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой, в целом расширен и закреплён по аналогии перечня ограничений и запретов, связанных с государственной гражданской службой. В то же время исключено ограничение на занятие иной оплачиваемой деятельностью. Муниципальный служащий вправе выполнять иную оплачиваемую работу, но только при условии, что это не повлечёт конфликт интересов. Следует также отметить, что в соответствии с Законом предельный возраст, установленный для замещения должности муниципальной службы, повышен с 60 до 65 лет. При этом сохранена норма о возможности продления нахождения на муниципальной службе после достижения предельного возраста путем заключения ежегодного договора.

Согласно ст. 13 гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий не может находиться на муниципальной службе в случаях:

- 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 медицинского учреждения. Порядок прохождения диспансеризации, перечень таких заболеваний и форма заключения медицинского учреждения устанавливаются Правительством РФ;

- близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также 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;

- представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на муниципальную службу;

- непредставления установленных Законом сведений или представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Помимо ограничений Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в РФ» называет запреты, связанные с муниципальной службой (ст. 14). В связи с прохождением муниципальной службы муниципальному служащему запрещается:

1) замещать должность муниципальной службы в случае:

- избрания или назначения на государственную должность Российской Федерации либо на государственную должность субъекта Российской Федерации, а также в случае назначения на должность государственной службы;

- избрания или назначения на муниципальную должность;

- 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;

3) получать в связи с должностным положением или в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Подарки, полученные муниципальным служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются муниципальной собственностью и передаются им по акту в орган местного самоуправления, избирательную комиссию муниципального образования, в которых он замещает должность муниципальной службы, за исключением случаев, установленных Гражданским кодексом РФ;

4) выезжать в командировки за счет средств физических и юридических лиц;

5) принимать без письменного разрешения главы муниципального образования награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций;

6) 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 ее законодательством;

7) иметь счета и банковские вклады в зарубежных банках.

Для муниципального служащего, замещающего должность главы местной администрации по контракту, существуют запреты на иную оплачиваемую деятельность, за исключением преподавательской, научной и иной творческой

В соответствии с Законом муниципальному служащему предоставляются следующие **гарантии**:

1) условия работы, обеспечивающие исполнение им должностных обязанностей в соответствии с должностной инструкцией;

2) право на своевременное и в полном объеме получение денежного содержания;

3) отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности рабочего (служебного) времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодного оплачиваемого отпуска;

4) медицинское обслуживание муниципального служащего и членов его семьи, в том числе после выхода муниципального служащего на пенсию;

5) пенсионное обеспечение за выслугу лет и в связи с инвалидностью, а также пенсионное обеспечение членов семьи муниципального служащего в случае его смерти, наступившей в связи с исполнением им должностных обязанностей;

6) обязательное государственное страхование на случай причинения вреда здоровью и имуществу муниципального служащего в связи с исполнением им должностных обязанностей;

7) обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или утраты трудоспособности в период прохождения муниципальным служащим муниципальной службы или после ее прекращения, но наступивших в связи с исполнением им должностных обязанностей.

Законами субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования муниципальным служащим могут быть предоставлены дополнительные гарантии.

Успешная и эффективная деятельность муниципальных служащих стимулируется не только системой гарантий муниципальных служащих, но и системой поощрений, устанавливаемой федеральными законами, законами субъектов РФ и уставами муниципальных образований.

Поощрение муниципальных служащих – это особая форма оценки и публичного признания его заслуг в работе, исполнении им обязанностей на соответствующей муниципальной должности, важнейшее средство морального и материального стимулирования его служебной деятельности.

При прохождении муниципальной службы к работнику, добросовестно выполняющему свои обязанности, за продолжительную и безупречную службу, выполнение заданий особой важности и сложности могут применяться различные **поощрения**. Наиболее распро-

страненными из них на местах являются:

- благодарность;
- единовременное денежное поощрение;
- награждение ценным подарком;
- присвоение почетного звания, учрежденного органами местного самоуправления, «Лучший муниципальный служащий», «Лучший специалист в своей отрасли» и т. п.;
- занесение в Книгу почета;
- помещение фотографии на доске почета муниципального образования;
- представление к государственным наградам Российской Федерации.

**Ответственность** – обязательный элемент правового статуса муниципального служащего. За совершение дисциплинарного проступка – неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей – представитель нанимателя (работодатель) имеет право применить следующие **дисциплинарные взыскания**:

- замечание;
- выговор;
- увольнение с муниципальной службы по соответствующим основаниям.

Муниципальный служащий, допустивший дисциплинарный проступок, может быть временно (но не более чем на один месяц), до решения вопроса о его дисциплинарной ответственности, отстранен от исполнения должностных обязанностей с сохранением денежного содержания. Отстранение муниципального служащего от исполнения должностных обязанностей в этом случае производится на основании муниципального правового акта. Порядок применения и снятия дисциплинарных взысканий определяется трудовым законодательством.

## **9.5. Прохождение муниципальной службы**

Поступление гражданина на муниципальную службу осуществляется в результате назначения на должность муниципальной службы на условиях трудового договора в соответствии с трудовым

законодательством с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным законом от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в РФ».

При поступлении на муниципальную службу гражданин представляет:

- личное заявление;
- документ, удостоверяющий личность;
- документы, подтверждающие профессиональное образование;
- другие документы, если это предусмотрено действующим законодательством.

Поступление на муниципальную службу оформляется актом работодателя о назначении на должность муниципальной службы. Сторонами трудового договора при поступлении на муниципальную службу являются работодатель и муниципальный служащий.

При замещении должности муниципальной службы в муниципальном образовании заключению трудового договора может предшествовать конкурс, в ходе которого осуществляется оценка профессионального уровня претендентов на замещение должности муниципальной службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям к должности муниципальной службы (ст. 17).

Необходимо обратить внимание на то, что в ч. 1 ст. 17 говорится о возможности, но не об обязательности проведения конкурса в муниципальном образовании при замещении должности муниципальной службы. Данное положение отличает порядок замещения должности муниципальной службы от порядка замещения должности государственной гражданской службы. Исключение составляет должность главы местной администрации, для замещения которой необходимо проведение конкурса.

Порядок проведения конкурса на замещение должности муниципальной службы подлежит установлению муниципальным правовым актом, принимаемым представительным органом муниципального образования. Представительный же орган муниципального образования устанавливает также общее число членов конкурсной комиссии в муниципальном образовании и порядок ее формирования.

Закон устанавливает единственное общее требование к содержанию порядка проведения конкурса на замещение должности му-

ниципальной службы: он 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.

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.

Кандидаты, отобранные конкурсной комиссией по результатам конкурса на замещение должности муниципальной службы, но не избранные по конкурсу, могут включаться в кадровый резерв для замещения вакантных должностей муниципальной службы, что предусмотрено в п. 8 ст. 28 Закона о муниципальной службе.

Один раз в три года проводится аттестация муниципального служащего в целях определения его соответствия замещаемой должности муниципальной службы.

#### **Аттестация проводится в три этапа:**

##### **1. Предаттестационный период.**

Он длится около одного месяца. На данном этапе формируется аттестационная комиссия, определяются конкретные сроки проведения аттестации, составляются списки муниципальных служащих, подлежащих аттестации, утверждается график проведения аттестации, готовятся аттестационные листы;

##### **2. Аттестация.**

Муниципальные служащие аттестуются на заседании аттестационной комиссии, в состав которой входят председатель комиссии, сопредседатель, заместитель председателя, секретарь и члены комиссии, а также руководитель соответствующего органа местного самоуправления (либо его заместитель), представители кадровой и юридической служб органа местного самоуправления. Аттестация проводится в строго назначенное время в присутствии муниципального служащего и непосредственного руководителя подразделения, в котором работает аттестуемый. В аттестационную комиссию представляются аттестационный лист, отзыв руководителя и лист аналитической оценки профессиональных качеств муниципального служащего, а также аттестационный лист с данными предыдущей аттестации. Оценка служебной деятельности муниципального служащего основывается на его соответствии квалифика-



ционными требованиями по замещаемой должности, определении его участия в решении поставленных перед соответствующим подразделением задач, сложности выполняемой работы, ее результативности.

Закон предусматривает лишь два возможных решения, которые могут выноситься аттестационной комиссией по результатам аттестации муниципального служащего:

- муниципальный служащий замещаемой должности муниципальной службы соответствует;
- муниципальный служащий замещаемой должности муниципальной службы не соответствует.

Результаты аттестации должны быть сообщены аттестованным муниципальным служащим непосредственно после подведения итогов голосования аттестационной комиссией. Результаты аттестации заносятся в аттестационный лист муниципального служащего, составленный по унифицированной форме. Аттестационный лист подписывается председателем, заместителем председателя, секретарем и членами аттестационной комиссии, присутствовавшими на заседании. Муниципальный служащий знакомится с аттестационным листом под расписку.

### 3. Послеаттестационный период.

Материалы аттестации муниципальных служащих передаются представителю нанимателя (работодателю) не позднее чем через семь дней после проведения аттестации, который принимает решение по результатам аттестации муниципального служащего:

- о поощрении муниципального служащего за достигнутые им успехи в работе;
- о понижении муниципального служащего в должности с его согласия;
- о направлении муниципального служащего на повышение квалификации.

Законом определено последствие несогласия муниципального служащего с понижением в должности или невозможности перевода с его согласия на другую должность муниципальной службы. В этом случае представитель нанимателя (работодатель) вправе уволить муниципального служащего с муниципальной службы в связи с несоответствием замещаемой должности вследствие недостаточной

квалификации, подтвержденной результатами аттестации.

Такое основание расторжения трудового договора работодателем – несоответствие работника занимаемой должности или выполняемой работе вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации, – установлен в п. 3 ч. 1 ст. 81 «Расторжение трудового договора по инициативе работодателя» Трудового кодекса РФ.

Согласно ч. 3 ст. 81 ТК РФ увольнение по данному основанию допускается, если невозможно перевести работника с его письменного согласия на другую имеющуюся у работодателя работу (как вакантную должность или работу, соответствующую квалификации работника, так и вакантную нижестоящую должность или нижеоплачиваемую работу), которую работник может выполнять с учетом его состояния здоровья. При этом работодатель обязан предлагать работнику все отвечающие указанным требованиям вакансии, имеющиеся у него в данной местности. Предлагать вакансии в других местностях работодатель обязан, если это предусмотрено коллективным договором, соглашениями, трудовым договором.

### ***Контрольные вопросы***

1. Что представляет собой муниципальная служба?
  2. Каковы ее цели и функции?
  3. Каковы принципы муниципальной службы?
  4. Как муниципальная служба соотносится с государственной?
  5. Какова правовая основа муниципальной службы?
  6. Дайте понятие муниципального служащего.
  7. Что представляет собой должность муниципальной службы?
- Какие виды должностей Вам известны?
8. Какие элементы составляют правовой статус муниципального служащего?
  9. Укажите права муниципального служащего.
  10. Перечислите обязанности муниципального служащего.
  11. Какие ограничения и запреты муниципальной службы Вы знаете?
  12. Какова ответственность муниципальных служащих?
  13. Какие требования предъявляются для замещения должно-

сти муниципальной службы?

14. Каков порядок прохождения муниципальной службы?

15. Каков порядок заключения трудового договора с муниципальным служащим?

16. Что такое испытательный срок?

17. Что представляет собой аттестация муниципального служащего?

18. Какие виды поощрений и наказаний муниципальных служащих Вам известны?

19. Что такое дисквалификация?

20. Каковы основания прекращения муниципальной службы?

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. **Авакьян С. А.** Муниципальное право России : учебник. М. : Проспект, 2019. 656 с.
2. **Гранкин И. В.** Муниципально право Российской Федерации. Курс лекций: учебное пособие. М. : Проспект, 2016. 320 с.
3. **Кокотков А. Н., Захаров И. В.** Муниципальное право России. Практикум: учебное пособие для бакалавриата и магистратуры. М. : Издательство Юрайт, 2016. 165 с.
4. **Кутафин О. Е., Фадеев В. И.** Муниципальное право Российской Федерации: учебник. 3-е изд., М. , 2006. 669 с.
5. Муниципальное право : учебное пособие в вопросах и ответах / сост. О. В. Беляева, С. В. Клевцов. Орел : Орловский юридический институт МВД России имени В. В. Лукьянова, 2013. 170 с.
6. Муниципальное право Российской Федерации / под ред. Н. С. Бондаря. М. : Юрайт, 2014. 794 с.
7. **Чаннов С. Е.** Муниципальное право: учебник и практикум для прикладного бакалавриата. М. : Издательство Юрайт, 2016.

*Учебное издание*

**Тропина Дарья Владимировна**  
**Лебедева Татьяна Сергеевна**

## **МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО РОССИИ**

*Учебное пособие*

Издается в авторской редакции

Оригинал-макет *Алексей Карев*

Дизайн обложки *Роман Бурак*

Подписано в печать 22.07.2021. Формат 60х90/16

Усл.-печ. л. 9,81 Тираж 100 экз. Заказ № 17

ООО «Мегаполис»

[www.m-megapolis.ru](http://www.m-megapolis.ru)

Тел.: 8 (495) 643-28-71

E-mail: [zakaz@m-megapolis.ru](mailto:zakaz@m-megapolis.ru)

127550, Москва, ул. Прянишникова, д. 23А

Отпечатано в ПАО «Т8 Издательские технологии»

Тел.: +7 (499) 322-38-31

109316, Москва, Волгоградский проспект, д. 42, корп. 5