



**Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования «Московский государственный юридический  
университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»**

**Оренбургский институт (филиал)**

**Н. В. Бровченко**

**МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО**

**УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ**

Оренбург

2021

УДК 342  
ББК 67.400.7

В 20

### **Сведения об авторе**

**Наталья Валентиновна Бровченко** — кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Оренбургского института (филиала) Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

### **Рецензенты:**

**Архирейская Татьяна Юрьевна** — зав.кафедрой конституционного и международного права Оренбургского института (филиала) Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук, доцент

**Воронина Ирина Аркадьевна** — зав.кафедрой теории государства и права и конституционного права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Оренбургский государственный университет», кандидат юридических наук, доцент

### **Бровченко Н. В.**

Муниципальное право: учебное пособие / Н.В. Бровченко – Оренбург: ООО ИПК «Университет», 2021. - 180 с.

Учебное пособие по муниципальному праву предназначено для бакалавров, специалистов и магистрантов, обучающихся по специальности «Юриспруденция», аспирантов и соискателей ученых степеней по научной специальности 12.00.02 – «Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право», работников органов государственной власти и местного самоуправления, а также всех, кто интересуется проблемами развития местного самоуправления в России.

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	5
ГЛАВА 1 Муниципальное право как отрасль российского права и наука.....	6
§ 1 . Понятие и предмет муниципального права.....	6
§ 2. Муниципально – правовые нормы и институты.....	7
§ 3. Муниципально – правовые отношения и их субъекты.....	8
§ 4. Источники муниципального права.....	9
§ 5. Система муниципального права.....	10
§ 6. Место муниципального права в правовой системе РФ.....	11
§ 7. Понятие, источники и предмет науки муниципального права.....	11
§ 8. Методы науки муниципального права.....	12
ГЛАВА 2 Местное самоуправление в Российской Федерации.....	13
§ 1. Многообразие подходов к понятию местного самоуправления.....	13
§ 2. Основные теории местного самоуправления.....	15
§ 3. Основные тенденции развития местного самоуправления в России.....	19
§ 4. Принципы местного самоуправления.....	20
§ 5. Система местного самоуправления.....	20
ГЛАВА 3 Территориальная основа местного самоуправления.....	
§ 1. Понятие и принципы территориальной организации местного самоуправления.....	
§ 2. Понятие и виды муниципальных образований.....	
§ 3. Порядок образования, преобразования и упразднения муниципальных образований.....	
ГЛАВА 4 Структура, компетенция и организационная основа деятельности органов местного самоуправления.....	22
§ 1. Структура и аппарат органов местного самоуправления.....	22

§ 2. Компетенция представительных органов муниципального образования.....	23
§3. Компетенции глав муниципальных образований и глав местных администраций.....	24
§ 4. Взаимодействие представительного органа муниципального образования и главы муниципального образования с главой местной администрации.....	25
§ 5. Муниципальные правовые акты.....	26
ГЛАВА 5 Порядок формирования органов местного самоуправления, особенности правового положения их должностных лиц.....	27
§ 1. Способы формирования представительных органов муниципальных образований.....	27
§ 2. Порядок избрания (назначения) глав муниципальных образований (глав администраций).....	29
§ 3. Статус депутата представительного органа муниципального образования.....	31
§ 4. Статус главы муниципального образования (главы местной администрации).....	34
ГЛАВА 6 Муниципальная служба.....	
§ 1. Понятие, правовое регулирование и принципы муниципальной службы...	
§ 2. Особенности прохождения и прекращения муниципальной службы.....	
ГЛАВА 7 Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления.....	36
§ 1. Общая характеристика форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления.....	37
§ 2. Местный референдум.....	38

§ 3. Муниципальные выборы.....	39
§ 4. Отзыв в системе местного самоуправления.....	
§ 5. Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования.....	
§ 6. Сход граждан.....	43
§ 7. Правотворческая инициатива граждан.....	45
§ 8. Территориальное общественное самоуправление.....	45
§ 9. Староста сельского населенного пункта.....	47
§ 10. Публичные слушания, общественные обсуждения.....	48
§ 11. Собрание (конференция) граждан.....	49
§ 12. Опрос граждан.....	50
§ 13. Обращения граждан в органы местного самоуправления.....	51
§ 14. Иные формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления.....	52
ГЛАВА 8 Экономическая основа местного самоуправления.....	53
§ 1. Понятие экономической основы местного самоуправления.....	
§ 2 Понятие муниципальной собственности и правовые способы ее формирования.....	53
§ 3. Понятие и состав муниципального имущества.....	55
§ 4. Местный бюджет (структура доходов и расходов).....	58
§ 5. Бюджетный процесс.....	62
ГЛАВА 9 Предметы ведения муниципального образования и полномочия органов местного самоуправления.....	65
§ 1. Понятие и основы правового регулирования предметов ведения муниципального образования.....	65
§ 2. Понятие и виды полномочий органов местного самоуправления.....	71
ГЛАВА 10 Особенности организации местного самоуправления в отдельных муниципальных образованиях.....	

§ 1. Особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения.....	
§ 2. Особенности организации местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях.....	
§ 3. Особенности организации местного самоуправления в наукоградах.....	
§ 4. Особенности организации местного самоуправления на приграничных территориях.....	
§ 5. Особенности организации местного самоуправления на территории инновационного центра «Сколково».....	
ГЛАВА 11 Гарантии и защита местного самоуправления.....	76
§ 1. Понятие и виды гарантий и защиты прав местного самоуправления.....	76
§ 2. Гарантии организационной самостоятельности местного самоуправления.....	77
§ 3. Территориальные гарантии местного самоуправления.....	79
§ 4. Гарантии финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления.....	81
§ 5. Защита прав местного самоуправления.....	83
ГЛАВА 12 Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, контроль и надзор за их деятельностью.....	
§ 1. Понятие и виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления.....	
§ 2. Контроль и надзор за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления.....	
§ 3. Обжалование в суд решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений и действий (бездействия) органов и должностных лиц местного самоуправления.....	
Список нормативно-правовых актов и литературы.....	

## ВВЕДЕНИЕ

Учебное пособие по муниципальному праву подготовлено в соответствии с программой курса «Муниципальное право» на основе новейших федеральных законодательных и подзаконных актов, законодательства Оренбургской области, муниципальных правовых актов г. Оренбурга, практики их применения. В данном учебном пособии рассмотрены основные институты муниципального права: муниципальное право как комплексная отрасль российского права; местное самоуправление в РФ; территориальные основы местного самоуправления; организационные основы местного самоуправления; формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления; финансово-экономические основы местного самоуправления; предметы ведения и полномочия местного самоуправления; особенности организации местного самоуправления в отдельных муниципальных образованиях; гарантии и защита местного самоуправления; ответственность органов местного самоуправления.

Основой учебного пособия является не только российское законодательство, но и разработки ведущих в области местного самоуправления ученых, таких как: Авакьян С.А., Беликов П.П., Кутафин О.Е., Пешин Н.Л., Постовой Н.В., Фадеев В.И., Шугрина Е.С. и другие.

Для закрепления теоретического материала к каждой главе прилагаются контрольные вопросы и задания. В конце учебного пособия имеется список рекомендуемой литературы, нормативно-правовых актов и судебной практики.

## **ГЛАВА 1 Муниципальное право как отрасль российского права и наука**

§ 1 . Понятие и предмет муниципального права.

§ 2. Муниципально – правовые нормы и институты.

§ 3. Муниципально – правовые отношения и их субъекты.

§ 4. Источники муниципального права.

§ 5. Система муниципального права.

§ 6. Место муниципального права в правовой системе РФ.

§ 7. Понятие, источники и предмет науки муниципального права.

§ 8. Методы науки муниципального права.

### **§ 1. Понятие и предмет муниципального права**

В научной литературе содержатся различные определения понятия «муниципального права». Так, ряд авторов дают развернутые определения с перечислением всех институтов, входящих в данную отрасль. Например, О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев рассматривают муниципальное право как комплексную отрасль российского права, представляющую собой совокупность правовых норм, 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>. Похожее определение высказывается автором И.И. Овчинниковым, по мнению которого «муниципальное право — это комплексная отрасль российского права, представляющая собой совокупность

---

<sup>1</sup> Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации: учебник / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби; Изд-во «Проспект», 2012. С. 26.



правовых норм, в которых закрепляются и регулируются территориальные, финансово-экономические, организационные, правовые основы местного самоуправления, государственные гарантии и организационно-правовые формы его осуществления, соответствующие полномочия федеральных и региональных органов государственной власти, полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, отдельные государственные полномочия, которыми они могут наделяться, а также ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления<sup>2</sup>. Высказываются и более лаконичные точки зрения. Н.В. Постовой полагает, что «муниципальное право Российской Федерации представляет собой совокупность норм публичного и частного права, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в системе местного самоуправления»<sup>3</sup>. На наш взгляд следует согласиться с мнением С.А. Авакьян, который рассматривает «муниципальное право России, как комплексную отрасль отечественного права, состоящую из правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения в системе местного самоуправления, формы осуществления народом непосредственно и через органы местного самоуправления своей власти для самостоятельного решения вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью, возможность участия органов местного самоуправления в осуществлении отдельных делегированных государственных полномочий, территориальную организацию и структуру местного самоуправления, а также гарантии его осуществления»<sup>4</sup>.

А.Н. Кокотов полагает, что муниципальное право можно рассматривать не только как комплексную отрасль российского права, но и как обособленную

---

2 Овчинников И.И. Муниципальное право: учебник и практикум для академического бакалавриата / И.И. Овчинников, А.Н. Писарев.- 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Издательство Юрайт, 2017 // ЭБС biblio-online.ru (дата обращения 20.03.2021 )

3 Постовой Н.В. Муниципальное право России: учебник. «Юриспруденция». 2015 // СПС «Гарант».

4 Авакьян С.А. Муниципальное право России: учебник / С.А. Авакьян и др.; отв.ред. С.А. Авакьян. – М.: Проспект, 2011. С. 12.

отрасль. При этом автор дает следующее определение муниципального права как обособленной части российского права — это совокупность норм, закрепляющих с помощью разнообразных методов правового регулирования территориальные и организационные формы местного самоуправления, органов территориального общественного самоуправления, положение депутатов представительных органов муниципальных образований, выборных должностных лиц местного самоуправления<sup>5</sup>.

Понятие муниципальное право используется в трех основных значениях: как относительно самостоятельное правовое образование в системе права РФ, как научная дисциплина, изучающая нормы муниципального права и регулируемые ими общественные отношения и как учебная дисциплина. Как отмечают большинство ученых, основу муниципального права составляют традиционно нормы конституционного права, а также административного права. Эти отрасли по-прежнему играют ведущую роль в правовом закреплении основных принципов функционирования местной власти — местного самоуправления. Кроме того, в содержание муниципального права входят отдельные нормы бюджетного, финансового, экологического, земельного и других отраслей права, которые определяют полномочия местного самоуправления в различных сферах местной жизни. Большую роль в регулировании муниципальных отношений играют акты международного права, например, Европейская хартия местного самоуправления<sup>6</sup>.

Предметом муниципального права являются общественные отношения, возникающие в процессе организации и деятельности местного

---

5 Кокотов А.Н. Муниципальное право России: учебник для вузов / А.Н. Кокотов и др., под ред. А.Н. Кокотова. - 6-е изд., перераб. и доп. - Москва: Издательство Юрайт, 2020. С.84  
Текст электронный // ЭБС Юрайт - URL: <http://urait.ru/bcod/449667> (дата обращения:01.04.2021).

6 Европейская хартия местного самоуправления. Принята Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы 15 октября 1985. Ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

самоуправления, в процессе реализации населением права на осуществление местного самоуправления непосредственно, а также через органы местного самоуправления. По мнению Н.Л. Пешина предмет муниципального права составляют следующие группы отношений: отношения, возникающие в связи с признанием и гарантированием государством местного самоуправления как института публичной власти и необходимостью определения фундаментальных основ местной власти; отношения по поводу решения вопросов местного значения непосредственно населением; отношения по поводу решения вопросов местного значения органами и должностными лицами местного самоуправления; отношения по поводу осуществления отдельных государственных полномочий органами и должностными лицами местного самоуправления; отношения по поводу организации и функционирования местной власти.<sup>7</sup>

## **§ 2. Муниципально – правовые нормы и институты**

Муниципально-правовые нормы – это правила поведения, исходящие от местного сообщества или государства в лице соответствующих органов или должностных лиц и обеспеченные принудительной силой государства. Некоторые авторы считают, что муниципально-правовые нормы можно классифицировать: 1) по объекту правового регулирования – на нормы, регулирующие: базовые принципы (понятие, принципы, функции местного самоуправления); основы деятельности местного самоуправления (территориальная, организационная, финансово-экономическая основы); предметы ведения и полномочия местного самоуправления; 2) по территории действия нормы делятся на федеральные, нормы субъектов РФ и местные нормы; 3) по характеру правовых предписаний: управомочивающие (нормы-

---

<sup>7</sup> Пешин Н.Л. Муниципальное право Российской Федерации: учебник для бакалавров /Н.Л. Пешин. - 3 -е изд., перераб и доп. - М.: Издательство Юрайт, 2014. С. 22.

разрешения, устанавливающие, что можно делать); обязывающие (содержащие предписания, что нужно делать); запрещающие (нормы-запреты, устанавливающие, чего делать нельзя); 4) по методу правового регулирования: императивные (носят обязательный характер); диспозитивные (позволяют выбрать модель поведения).

Муниципальное право содержит материально-правовые и процессуальные нормы. Материально-правовые нормы закрепляют: 1) полномочия органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления; 2) права и обязанности граждан, других субъектов муниципального права. Процессуальные нормы определяют: 1) порядок выборов и деятельности органов местного самоуправления; 2) порядок принятия решений непосредственно населением; 3) процедуру реализации права населения на правотворческую инициативу в вопросах местного значения.

Профессор Постовой Н.В. классифицирует муниципально-правовые нормы следующим образом<sup>8</sup>: 1) по группам общественных отношений; 2) по характеру предписаний: а) дозволяющие, т.е. разрешающие осуществлять какие-либо действия (например, проводить местный референдум; собрание граждан; осуществлять правотворческую инициативу); б) обязывающие, т.е. содержащие предписания в адрес субъектов муниципальных правоотношений; в) запрещающие, т.е. нормы, требующие воздержания от тех или иных действий субъектам правоотношений. 3) по юридической силе муниципально-правовые нормы различаются в зависимости от того, в каких источниках права они закреплены. 4) по масштабу действия нормы бывают: а) общероссийского масштаба, сила которых распространяется на всю территорию Российской Федерации. б) масштаба субъекта Российской Федерации, действующие только в границах субъекта РФ; в) масштаба муниципального образования, которые действуют только в границах муниципального образования; 5) по

---

<sup>8</sup> Постовой Н.В. Указ. соч.

предназначению муниципально-правовые нормы делятся на материальные и процессуальные.

Однородные муниципально-правовые нормы объединяются в муниципально-правовые институты. Например, к муниципально-правовым институтам относятся: территориальные основы местного самоуправления, организационные основы местного самоуправления, муниципальная служба, финансово-экономические основы местного самоуправления и другие.

### **§ 3. Муниципально-правовые отношения и их субъекты**

Муниципально-правовые отношения – это регулируемые нормами муниципального права общественные отношения, возникающие в процессе организации и деятельности местного самоуправления.

Муниципально-правовые отношения подразделяются на отношения:

- 1) связанные с организацией местного самоуправления;
- 2) характеризующие муниципальную деятельность по непосредственному жизнеобеспечению населения муниципальных образований;
- 3) в которых находит своё воплощение деятельность органов местного самоуправления по осуществлению отдельных государственных полномочий.

Муниципально-правовые отношения подразделяются на три группы:

- 1) отношения, в которых одной из сторон выступает муниципальное образование. Муниципальное образование в соответствии с законом имеет муниципальную собственность, местный бюджет, выборные органы местного самоуправления, а также вправе иметь собственную символику, вступать в ассоциации и союзы, объединяющие муниципальные образования;
- 2) отношения, в которых одним из субъектов выступает население муниципального образования. Данные отношения возникают в процессе непосредственного волеизъявления населения, принятия им решений по вопросам местного значения, например устава муниципального образования;

3) отношения, в которых одной из сторон является орган или должностное лицо местного самоуправления. Данные отношения характеризуют многостороннюю деятельность местного самоуправления по решению вопросов местного значения, а также реализации отдельных государственных полномочий, которыми могут наделяться органы местного самоуправления по закону.

Субъектами муниципальных правоотношений являются лица, представляющие местное самоуправление и имеющие право принимать решения по вопросам местного значения, а также физические и юридические лица, общественные и государственные органы, вступающие с муниципалитетом в правовые отношения. Субъектами муниципально-правовых отношений являются наряду с населением муниципальное образование, органы местного самоуправления, органы территориального общественного самоуправления, общественные объединения, органы государственной власти, коммерческие организации.

#### **§ 4. Источники муниципального права**

Под источниками муниципального права понимаются правовые акты, устанавливающие, изменяющие или отменяющие правовые нормы, направленные на урегулирование муниципальных отношений. С учётом уровней правового регулирования выделяют три группы источников муниципального права: 1) нормативные правовые акты, принимаемые на федеральном уровне: Конституция РФ<sup>9</sup>, содержащая нормы, закрепляющие исходные начала и принципы организации местного самоуправления, гарантии прав местного самоуправления; международные договоры РФ; федеральные

---

<sup>9</sup> Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 05 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ, от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ)) // Российская газета. – 1993. 25 декабря. № 237.

конституционные законы; федеральные законы. Основным федеральным законом, регулирующим местное самоуправление в РФ является ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ<sup>10</sup>(далее – ФЗ № 131), который устанавливает общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы местного самоуправления; указы Президента РФ; постановления и распоряжения Правительства РФ; акты министерств и ведомств федерального уровня; постановления Конституционного Суда РФ; 2) нормативные правовые акты, принимаемые органами государственной власти субъектов РФ: конституции республик; уставы других субъектов РФ; законы субъектов РФ о местном самоуправлении, о муниципальной службе, о муниципальных выборах, о местном референдуме и др.; акты президентов республик, глав администрации субъектов РФ; 3) нормативно-правовые акты, принятые путём прямого волеизъявления населения муниципальных образований органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления: уставы муниципальных образований; общеобязательные правила по предмету ведения; решения представительных органов местного самоуправления по порядку управления и распоряжению муниципальной собственности; другие нормативно-правовые акты муниципальных образований. По предметам ведения местного самоуправления источники подразделяются на акты: 1) касающиеся управления муниципальной собственностью; 2) касающиеся управления местными финансами; 3) определяющие порядок принятия и изменения уставов. По кругу субъектов, их принявших, источники делят: 1) на акты, принимаемые населением и органами местного самоуправления; 2) акты органов государственной власти по вопросам местного самоуправления и акты муниципальных образований.

---

<sup>10</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ ( с изменениями от 1 июля 2021 г. ) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

Договоры среди источников занимают особое место. Они заключаются между муниципальными образованиями и другими субъектами права.

## **§ 5. Система муниципального права**

Система муниципального права представляет собой объединение муниципальных правовых норм в муниципально-правовые институты, расположенные в определённой последовательности от их значения и роли в регулировании муниципальных отношений.

По мнению некоторых ученых, в делении муниципального права на общую и особенную части нет необходимости. С этой позиции, система муниципального права включает следующие структурные части:

- местное самоуправление в системе народовластия;
- территориальные, организационные и финансово-экономические основы местного самоуправления;
- предметы ведения и полномочия местного самоуправления;
- гарантии местного самоуправления;
- ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

Большинство ученых предполагают выделение в системе муниципального права общей и особенной части. Общая часть объединяет совокупность предписаний, распространяющих свое действие на все муниципальное образование. К общей части относятся нормы, которые можно объединить в следующие муниципально-правовые институты: правовые основы местного самоуправления, территориальные основы местного самоуправления, организационные основы местного самоуправления, финансово-экономические основы местного самоуправления, ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, гарантии местного самоуправления. Особенная часть муниципального права включает нормативные предписания о компетенции



органов местного самоуправления, должностных лиц муниципального уровня, о процедурах их деятельности, о статусе и порядке деятельности иных субъектов местного самоуправления. К особенной части относятся такие муниципально-правовые институты, как: полномочия органов местного самоуправления по управлению муниципальным хозяйством, полномочия по управлению социально-культурной сферой, полномочия по обеспечению безопасности, законности и правопорядка. Е.С. Шугрина обосновывает позицию о выделении в муниципальном праве кроме общей и особенной части специальной части<sup>11</sup>. В специальную часть, по ее мнению, необходимо включать нормы, регулирующие особенности местного самоуправления на определенных территориях: в городах федерального значения, в закрытых административно-территориальных образованиях, в наукоградах, на приграничных территориях, в районах Крайнего Севера, на территории инновационного центра «Сколково», на территориях опережающего социально-экономического развития, на территориях инновационных научно-технологических центров, на территории свободного порта «Владивосток».

## **§ 6. Место муниципального права в правовой системе РФ**

Муниципальное право как правовое образование не относится к числу основных отраслей права. Место в системе права России определяется тем, что это вторичное, производное образование, возникшее на базе основных отраслей права в результате развития местного самоуправления, его обособления в системе управления обществом и государством, а также развития специального законодательства о местном самоуправлении.

Как уже отмечалось, муниципальное право – это комплексная отрасль. Своеобразие таких правовых образований в системе права проявляется в том,

---

<sup>11</sup> Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебник / Е.С. Шугрина. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2010. С. 37.

что многие нормы, составляющие комплексную отрасль, выступают, во-первых, как нормы основных отраслей права; во-вторых, входят во вторичную правовую структуру – комплексную отрасль права. В силу этого муниципальное право самым тесным образом взаимодействует со многими отраслями права, которые, регулируя свой предмет, затрагивают и вопросы муниципальной деятельности.

## **§ 7. Понятие, источники и предмет науки муниципального права**

Наука муниципального права - это система научных знаний, идей, концепций, в основе которых находятся исторические, международные и современные отечественные представления о закономерностях становления и развития местного самоуправления, а также самого муниципального права.

Предметом науки муниципального права являются вопросы местного значения, полномочия органов местного самоуправления по их решению, принципы правового регулирования полномочий органов местного самоуправления.

В предмет науки муниципального права России входят: муниципальное право как комплексная отрасль права; комплекс общественных отношений в сфере местного самоуправления (муниципально-правовых отношений); организация непосредственного осуществления местного самоуправления населением и деятельности органов местного самоуправления; государственная политика по обеспечению реализации гражданами (населением) права на местное самоуправление; исторический аспект российского опыта местного самоуправления (и местного управления); международный (зарубежный) опыт организации местного самоуправления.

Источники муниципального права как научного направления представляют собой носители информации, которые могут быть разделены на группы. Во-первых, это нормативно-правовые акты, являющиеся источниками

муниципального права как отрасли права. Во-вторых, это практика муниципальной деятельности, включающая в себя как правоприменение, так и сопутствующие явления. Практика является носителем важнейшей информации, обращение к ней предполагает охват всего диапазона проблем муниципального строительства, определение его особо значимых сторон.

## **§ 8. Методы науки муниципального права**

Наука муниципального права опирается на следующие методы: 1) общенаучные: диалектико-материалистический; системный; социологический; 2) специальные: сравнительного правоведения; нормативно-логический; структурно-функциональный; историко-юридический.

Общенаучные методы используются, например, при рассмотрении и анализе понятия местного самоуправления, его политико-правовой природы, раскрытии сущности местного самоуправления.

Анализ системы местного самоуправления, раскрытие элементов и установление взаимосвязей проводятся с помощью специальных методов, в первую очередь метода сравнительного правоведения, нормативно-логического. Взаимоотношения между органами местного самоуправления определяются при помощи анализа правовых актов, закрепляющих их правовой статус, практики функционирования. Анализ нормативно-правовой базы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований позволяет выявить некоторые тенденции, сделать обобщения; в основе этих исследований лежат методы перехода от частного к общему.

### **Контрольные вопросы и задания:**

1. Сформулируйте понятие муниципального права. Дайте определение предмета муниципального права.

2. Почему муниципальное право является комплексной отраслью российского права?
3. Что собой представляют муниципально-правовые нормы? По каким основаниям можно классифицировать муниципально-правовые нормы?
4. Дайте определение муниципально-правовых отношений. Что собой представляют субъекты муниципально-правовых отношений?
5. Перечислите основные источники муниципального права. Дайте общую характеристику Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».
6. Из каких элементов состоит система местного самоуправления?
7. Какое место занимает муниципальное право в системе российского права? Почему муниципальное право не относится к числу основных отраслей российского права?
8. Проведите сравнительный анализ муниципального права как отрасли права и как науки по таким критериям, как: понятие, предмет, методы, источники.

## **ГЛАВА 2 Местное самоуправление в Российской Федерации**

- § 1. Многообразие подходов к понятию местного самоуправления.
- § 2. Основные теории местного самоуправления.
- § 3. Основные тенденции развития местного самоуправления в России
- § 4. Принципы местного самоуправления
- § 5. Система местного самоуправления

### **§ 1. Многообразие подходов к понятию местного самоуправления**

В законодательстве местное самоуправление рассматривается в трех аспектах: как основа конституционного строя; как право населения на самостоятельное решение вопросов местного значения; как форма народовластия. Местное самоуправление согласно Европейской хартии местного самоуправления составляет одну из основ любого демократического

строю. «Принцип местного самоуправления, — гласит ст. 2 Хартии, — должен быть признан во внутреннем законодательстве и, по возможности, в конституции государства». Конституция РФ, определяя Российское государство как демократическое, закрепляет важнейшие основы его демократизма, выраженные прежде всего в народовластии, разделении властей на законодательную, исполнительную и судебную, идеологическом и политическом многообразии, а также местном самоуправлении. Она признает и гарантирует местное самоуправление (ст. 3, 12, 130-133 и др.). Основываясь на конституционных положениях, ФЗ № 131 констатирует: «Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации» (ст. 1). Местное самоуправление как одна из основ конституционного строя представляет собой основополагающий принцип организации и осуществления власти в обществе и государстве, который наряду с другими конституционными принципами определяет систему демократического управления в нашей стране. Признание местного самоуправления в качестве одной из основ конституционного строя предполагает установление децентрализованной системы управления, иных (нежели в условиях централизации и концентрации власти) основ взаимоотношений федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Конституция РФ, закрепляя местное самоуправление в качестве одного из элементов конституционного строя, гарантирует организационную обособленность местного самоуправления, его органов в системе управления обществом и государством. В соответствии со ст. 12 органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Следовательно, они не могут рассматриваться как структурное подразделение государственной системы управления. В силу этого государственные органы уже не выступают, как раньше, в качестве

вышестоящей инстанции, руководящей деятельностью местных органов власти, заслушивающей отчеты и имеющей право отмены их решений. Признавая и гарантируя местное самоуправление, Конституция РФ устанавливает, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Таким образом, закрепление местного самоуправления в качестве основы конституционного строя, одного из главных принципов организации и осуществления управления страной предполагает выделение особой сферы местных вопросов, в которой органы местного самоуправления действуют самостоятельно и ответственно, прежде всего перед своим населением. Конституция не дает исчерпывающего перечня вопросов, относящихся к ведению местного самоуправления. Основываясь на положениях Конституции РФ, Закон об общих принципах организации местного самоуправления определяет предметы ведения местного самоуправления, а также разграничивает полномочия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти ее субъектов в области местного самоуправления. Принцип местного самоуправления должен быть закреплен в конституциях (уставах) субъектов Федерации, которые, признавая местное самоуправление в качестве одного из основополагающих начал организации публичной власти на своей территории и определяя систему организации этой власти, не могут снижать уровень федерального гарантирования самостоятельности местного самоуправления.

В соответствии со ст. 16 Конституции РФ положения ее ст. 3 и 12, гарантирующие местное самоуправление, не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном Конституцией. Никакие другие конституционные нормы не могут противоречить ее положениям о местном самоуправлении, закрепленным в гл. 1. Это является важной гарантией развития местного самоуправления в нашей стране.

Статья 3 Европейской хартии местного самоуправления определяет местное самоуправление как «право и реальную способность органов местного

самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения». Таким образом, связывая местное самоуправление с правом органов местного самоуправления на самостоятельную и под свою ответственность деятельность, Хартия указывает прежде всего на роль местных органов в реализации местного самоуправления. Но вместе с тем в ней установлено, что это право осуществляется не только выборными органами самоуправления, но и через формы прямого участия граждан в реализации функций местного самоуправления.

Российское законодательство признает основным субъектом права на самоуправление население муниципальных образований (городских и сельских поселений и др.). Согласно ст. 130 Конституции РФ местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Вместе с тем Конституция исходит из того, что право местного самоуправления осуществляется населением, как через формы прямого волеизъявления, так и через выборные и другие органы местного самоуправления.

Местное самоуправление можно рассматривать как одну из форм реализации народом принадлежащей ему власти.

Напомним, что ФЗ № 131 дает следующее легальное определение местного самоуправления именно как формы народовластия: местное самоуправление — форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, — законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

В научной литературе принято рассматривать местное самоуправление как право граждан, местного сообщества на самостоятельное заведование местными делами; деятельность граждан по самостоятельному разрешению вопросов местного значения; форму народовластия, т. е. способ осуществления народом принадлежащей ему власти; одну из разновидностей социального управления, которое существует наряду с государственным управлением; одну из основ конституционного строя, основополагающий принцип организации власти, который наряду с принципом разделения властей определяет систему управления. Так, А.Н. Кокотов определяет местное самоуправление как управление местными территориальными сообществами людей, в котором управляющие и управляемые — одни и те же люди<sup>12</sup>.

## **§ 2. Основные теории местного самоуправления**

К основным теориям местного самоуправления относятся: теория свободной общины; общественная (хозяйственная) теория; государственная теория.

Теория свободной общины опиралась на идеи естественного права. Основной идеей теории свободной общины было обоснование ограничения вмешательства государства в деятельность общины. Согласно положениям теории свободной общины самостоятельность и независимость общины от государства связана с самой природой общины, которая исторически предшествовала государству. Согласно теории свободной общины государство не создает общину, а лишь признает ее. В теории свободной общины признавалось существование не только трех традиционных ветвей власти - исполнительной, законодательной и судебной, но и четвертой - муниципальной

---

12 Кокотов А.Н. Муниципальное право России: учебник для вузов / А.Н. Кокотов и др., под ред. А.Н. Кокотова. - 6-е изд., перераб. и доп. - Москва: Издательство Юрайт, 2020. С.84 [Текст электронный] // ЭБС Юрайт - URL: <http://urait.ru/bcod/449667> (дата обращения:01.04.2021).



власти. Теория свободной общины получила свое отражение в ряде законодательных актов 30-40-х гг. XIX в. А Конституция Бельгии 1831 г. даже имела специальную статью об общинном управлении. Именно в этой Конституции наряду с законодательной, исполнительной и судебной властями закреплялась и "общинная" (муниципальная) власть.

Однако на практике такой подход не имел успеха. Русские ученые Н.И. Лазаревский, Б.Н. Чичерин, В.П. Безобразов и другие считали теорию свободной общины несостоятельной и нежизнеспособной.

Следующей теорией местного самоуправления стала "общественная" (хозяйственная) теория самоуправления. Общественная теория самоуправления, как и теория свободной общины, во многом основывалась на идее противопоставления государственной власти и местных сообществ. Согласно общественной теории самоуправления - это, в первую очередь, заведование местными хозяйственными делами. Собственные дела общины - это дела общинного хозяйства, и, следовательно, самоуправление есть управление делами местного хозяйства.

Теория общественного самоуправления получила широкое развитие в российской дореволюционной юридической науке. Н.М. Коркунов так определил содержание этой теории: "Общественная" теория видит сущность самоуправления в предоставлении местному обществу самому ведать свои собственные интересы и в сохранении за правительственными органами заведования одними только государственными делами. "Общественная" теория исходит, следовательно, из противоположения местного общества государству, общественных интересов политическим, требуя, чтобы общество и государство ведали только своими собственными интересами".

Согласно теории общественного самоуправления дела хозяйственного характера должны выполняться общиной без вмешательства государства. В разделении государственных дел и дел местного значения виделось основание для самостоятельности местного самоуправления. Однако такие взгляды на

местное самоуправление существовали достаточно недолго, поскольку на практике оказалось практически невозможно так разделить дела государственного управления и дела местного значения, чтобы выделить из них "в чистом виде" только местные хозяйственные дела.

Третьей теорией местного самоуправления стала "государственная" теория самоуправления, которая сменила "общественную (хозяйственную)" теорию. Основы данной теории местного самоуправления были разработаны немецкими учеными Лоренцом Штейном и Рудольфом Гнейстом в XIX в.

Сущность данной теории состоит в том, что органы местного самоуправления являются, по существу, органами государственного управления, что их компетенция является не какой-либо особенной, самобытной, естественной, а целиком и полностью создается и регулируется государством.

В России положения государственной теории были значительно развиты дореволюционными юристами (В.П. Безобразов, А.И. Васильчиков, А.Д. Градовский, Н.И. Лазаревский) в 70-х гг. XIX в. Согласно мнению сторонников государственной теории того времени местное самоуправление представляет собой децентрализованное государственное управление. А.Г. Михайловский рассматривал самоуправление как часть общего государственного управления, как особую организацию государственной власти на местах, основанную на выборных началах. Составной частью государственного управления считал местное самоуправление и В.П. Безобразов.

Государственная концепция местного самоуправления базировалась на том положении, что учреждения самоуправления обязательно должны действовать и в общественных, и в государственных интересах. Согласно этой концепции местное самоуправление имеет своим источником государственную власть. Организация самоуправления на местах строится на основании закона. Выбор предметов деятельности не зависит от самоуправленческих органов, а

определяется государством, формулируя вывод о соотношении государства и местного самоуправления.

Рассматривая концептуальные основы местного самоуправления, помимо обозначенных общепризнанных теорий нельзя обойти вниманием идеи муниципального социализма, на основании которых выделилась в отдельное теоретическое направление теория муниципального социализма, ориентированная на существенную демократизацию местного самоуправления и обеспечение более широкой автономии муниципальных образований. Суть теории муниципального социализма связывается с использованием муниципального самоуправления в целях мирного вращивания капитализма в социализм. Основная идея заключается в приобретении пролетариатом решающего влияния на процессы городской общины, т. е. муниципалитет, руководимый социалистами, представляющими в первую очередь рабочий класс как основную часть городского населения, должен был стать основной ячейкой нового социалистического общества.

Кроме того, некоторые исследователи политико-правовой природы местного самоуправления выделяют теорию дуализма (теорию муниципального дуализма, дуалистическую концепцию) и теорию социального обслуживания. Эти теории возникли и формировались преимущественно в последней четверти XX в. в результате анализа концептуальных оснований общественной и государственной теорий самоуправления, опираясь на результаты муниципальных преобразований и реформ, проводимых в различных государствах.

Появление теории дуализма (теории муниципального дуализма, дуалистической концепции) связано с признанием того, что ни одна из ранее отмеченных теорий «не соответствует всему многообразию существующих видов местного самоуправления, так как каждая из теорий возводит в абсолют один из признаков местного самоуправления. Современные процессы общественного развития, связанные со всеобщей глобализацией, требуют

адекватной реакции в плане сохранения в достаточной степени индивидуальных особенностей местных сообществ, территориальных и национальных традиций». Теория дуализма исходит из двойственной природы местного самоуправления и ориентирована на сохранение самостоятельности местных сообществ и государственных интересов. «Дуализм местного самоуправления проявляется в том, что местное самоуправление не учреждается государством, а признается и гарантируется им, значит, рассматривается как естественное и неотчуждаемое право населения» на осуществление полномочия по самостоятельному и под своей ответственностью решению местных дел. Вместе с тем создание, реорганизация, упразднение муниципальных образований, установление их компетенции, определение полномочий органов местного самоуправления и тому подобные вопросы регулируются государством. Учитывая то, что именно государственная политика определяет концепцию развития местного самоуправления и границы его возможностей, суть теории дуализма состоит в том, что органы местного самоуправления в процессе своей деятельности выходят за рамки местных интересов и решают определенные государственные задачи.

Приоритетная задача органов местного самоуправления, по мнению сторонников теории социального обслуживания, — социальное обслуживание населения. Согласно этой теории, муниципалитеты рассматриваются как институт власти, уполномоченный лишь оказывать услуги населению муниципальных образований и организовывать обслуживание жителей сельских и городских поселений. Основная задача органов местного самоуправления, по мнению сторонников теории социального обслуживания, — благосостояние жителей местного сообщества.

Подводя итог аналитическому обзору базовых концепций самоуправления, стоит отметить, что вопрос местного самоуправления на протяжении не одного столетия находится в центре политической жизни общества и вызывает

стабильный интерес исследователей большинства ведущих стран мира. Современная политическая наука располагает богатейшим теоретическим материалом и огромным систематизированным опытом проведения муниципальных реформ в различных государствах в разные времена. Безусловно, накопленный теоретический потенциал и практические результаты преобразований способствуют организации эффективной системы самоуправления с учетом культурно-исторических, социально-экономических, правовых и иных особенностей государств. Вместе с тем анализ основных концепций самоуправления демонстрирует, что эволюция теорий местного самоуправления определяется в значительной степени не только конкретно-историческими процессами в социально-экономической области, но и изменением взаимоотношений между властью и обществом под воздействием многообразных социальных коллизий каждого конкретного периода.

### **§ 3. Основные тенденции развития местного самоуправления в России**

Направление развития местного самоуправления предопределяется теми задачами, которые решаются муниципальными образованиями в соответствии с Конституцией РФ, Европейской Хартией местного самоуправления, законодательством о местном самоуправлении.

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.

Государственная политика в области развития местного самоуправления основывается на Конституции РФ, Европейской Хартии местного самоуправления, общепризнанных принципах и нормах международного права, международных договорах РФ и находит свое выражение в федеральных законах, законах субъектов Федерации и иных нормативных правовых актах в области местного самоуправления.

Местное самоуправление составляет важнейшую часть механизма управления, позволяющего оптимально сочетать интересы и права человека и интересы местные, региональные, общегосударственные. Конституция РФ утверждает приоритет прав и свобод личности, которые должны определять смысл и содержание как органов государственной власти, так и выборных и других органов местного самоуправления.

Местное самоуправление, укрепляя основы народовластия, создавая условия жизнедеятельности людей, стабилизируя политическую систему, является важным механизмом обеспечения единства страны. «Именно развитое местное самоуправление может быть одной из наиболее надежных гарантий обеспечения целостности государства. Оно — тот цементирующий раствор, который скрепляет государственную целостность России.

Муниципальная власть наиболее приближена к гражданам и занята прежде всего решением их повседневных, самых неотложных проблем. Она прямо заинтересована в сильной в правовом отношении федеральной власти, способной обеспечить более высокие социальные стандарты жизни граждан и пресекать своеволие региональных властей»<sup>34</sup>.

Наряду с формированием правовой основы местного самоуправления, закреплением его правовых гарантий, разграничением финансовых и материальных средств между федеральными органами государственной власти, органами власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления

важную роль в развитии реального и эффективного местного самоуправления играет создание системы кадрового и информационного обеспечения местного самоуправления.

#### **§ 4. Принципы местного самоуправления**

Принципы местного самоуправления – это коренные начала и базовые идеи, лежащие в основе организации и функционирования местного самоуправления.

Принципы местного самоуправления можно подразделить на: общеправовые принципы, которые получили свое закрепление в Основном законе страны; отраслевые принципы, которые получили свое закрепление в базовом ФЗ № 131-ФЗ; принципы правовых институтов, характерные для качественно своеобразной группы отношений, связанной с организацией местного самоуправления. Например, принципы муниципальной службы, принципы организации и проведения муниципальных выборов, принципы формирования местных бюджетов, принципы территориальной организации местного самоуправления и т.д.

Особую группу составляют общеправовые принципы местного самоуправления. К общеправовым принципам относятся следующие: принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина; принцип законности; принцип самостоятельности; принцип организационной обособленности; принцип многообразия организационных форм местного самоуправления; принцип сочетания представительной и непосредственной демократии; принцип организация местного самоуправления в интересах населения; принцип соразмерности полномочий местного самоуправления материально-финансовым ресурсам; принцип гарантированности местного самоуправления.

## § 5. Система местного самоуправления

Система местного самоуправления - это совокупность местных сообществ жителей, муниципальных образований, их внутренних субъектов и институтов, взаимодействующих между собой и с внешней средой в процессе осуществления самоуправленческих функций.

Элементами системы местного самоуправления являются: 1) формы осуществления местного самоуправления непосредственно жителями муниципального образования: муниципальные выборы, местный референдум, отзыв выборных лиц местного самоуправления, голосование по выявлению мнения населения о его отношении к изменению границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, сход жителей муниципального образования (в муниципальных образованиях с численностью избирателей, не превышающей 100 человек); 2) деятельность органов местного самоуправления: выборных коллегиальных, выборных единоличных (выборных должностных лиц местного самоуправления), невыборных - сформированных (назначенных) выборными органами или в ином порядке, предусмотренном комментируемым Федеральным законом и уставом муниципального образования; 3) инициативные формы участия жителей в местном самоуправлении (территориальное общественное самоуправление, клубы по интересам, связанным с решением вопросов местного значения, собрания граждан по месту жительства, народная правотворческая инициатива, участие в публичных слушаниях, обращения в органы местного самоуправления, обсуждение проблем, связанных с решением вопросов местного значения, в СМИ и т.п.); 4) деятельность муниципальных служащих; 5) муниципальные предприятия, учреждения, организации, коммерческие негосударственные и немunicipальные объединения; 6) различные ассоциативные связи в системе местного самоуправления (ассоциации и союзы муниципальных образований).



### **Контрольные вопросы и задания:**

1. В каких значениях понимается местное самоуправление? Охарактеризуйте местное самоуправление как форму народовластия.
2. Перечислите основные теории местного самоуправления. В чем их суть? Проанализируйте положения Конституции РФ и ФЗ № 131 и сделайте вывод: какой теории местного самоуправления в большей мере соответствуют положения действующего законодательства?
3. Каковы основные тенденции развития местного самоуправления?
4. Назовите принципы местного самоуправления.
5. Дайте понятие системы местного самоуправления. Дайте характеристику элементам системы местного самоуправления.

### **ГЛАВА 3 Территориальная основа местного самоуправления**

- §1. Понятие и принципы территориальной организации местного самоуправления.
- §2. Понятие и виды муниципальных образований.
- §3. Порядок образования, преобразования и упразднения муниципальных образований.

#### **§1. Понятие и принципы территориальной организации местного самоуправления**

Понятие «территориальная организация местного самоуправления» в юридической литературе является довольно распространенным. Однако оно раскрывается не всегда однозначно, так как чаще всего обозначается близким по смыслу термином «территориальные основы местного самоуправления», который используется в соответствующих учебных курсах. Так, по мнению О.Е. Кутафина и В.И. Фадеева «территориальные основы местного самоуправления как институт муниципального права представляют собой

совокупность муниципально-правовых норм, закрепляющих и регулирующих территориальную организацию местного самоуправления: формирование и состав территории муниципального образования, границы территории муниципального образования, порядок их установления и изменения<sup>13</sup>. Похожее определение дают и другие авторы, согласно которому «территориальная основа местного самоуправления как институт муниципального права представляет собой систему правовых норм, регулирующих вопросы территориальной организации местного самоуправления». К наиболее важным вопросам, по мнению авторов, относятся: создание муниципального образования; состав территории муниципального образования; границы муниципального образования; изменение состава территории муниципального образования; упразднение муниципального образования<sup>14</sup>. Анализ вышеприведенных суждений позволяет сделать вывод о том, что термины «территориальная основа местного самоуправления» и «территориальная организация местного самоуправления» не являются тождественными. Институт «территориальные основы местного самоуправления» объединяет совокупность правовых норм, закрепляющих территориальную организацию местного самоуправления. Понятие «территориальная организация местного самоуправления» является более узким и используется для обозначения сложившейся системы муниципальных образований и существующих между ними взаимосвязей, а содержание понятия «территориальные основы местного самоуправления» включает в себя не только территориальную организацию местного самоуправления, но и существующие правила ее определения. Таким образом, территориальная организация местного самоуправления представляет собой пространство,

---

13 Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби: Изд-во «Проспект», 2006. С. 291.

14 Авакьян С.А. и др. Муниципальное право России: учебник / отв.ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2011. С. 171. ; Пешин Н.Л. Указ. соч. С. 117-118.

территорию, на основе которой образуются и функционируют органы местного самоуправления.

Принципы территориальной организации местного самоуправления содержатся в главе 2 ФЗ № 131. Исходя из анализа данной главы, можно выделить следующие принципы территориальной организации местного самоуправления:

1. Местное самоуправление осуществляется на всей территории РФ без каких-либо изъятий. Согласно ч. 1 ст. 10 ФЗ № 131 местное самоуправление осуществляется на всей территории РФ в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, муниципальных и городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения. Предусмотрена также возможность осуществления местного самоуправления на территориях внутригородских районов.

2. Наделение муниципальных образований соответствующим статусом, установление и изменение границ муниципальных образований осуществляется законами субъектов РФ в соответствии с требованиями, предусмотренными ст. 11-13 ФЗ № 131. Так, в Оренбургской области действует Закон Оренбургской области от 30.06.2004 г. № 1277/198-III-ОЗ «О порядке наделения муниципальных образований статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района, преобразования муниципальных образований, упразднения поселений, установления и изменения границ муниципальных образований»<sup>15</sup>.

3. Территория муниципального образования является целостной, т. е. все муниципальное образование должно иметь непрерывную границу. В п. 12, 13, 16 ч.1 ст. 11 ФЗ № 131 установлено, что территория населенного пункта должна

---

<sup>15</sup> О порядке наделения муниципальных образований статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района, преобразования муниципальных образований, упразднения поселений, установления и изменения границ муниципальных образований: закон Оренбургской области от 30.06.2004 г. № 1277/198-III-ОЗ // Южный Урал. 2004. 16-17 июля. №№ 132, 133.

полностью входить в состав территории поселения; территория поселения не может входить в состав территории другого поселения; территория поселения должна полностью входить в состав территории муниципального района.

4. Муниципальное образование должно обязательно быть населенной территорией. При этом, численность населения — обязательный критерий для наделения населенных пунктов статусом сельского поселения. Для них ФЗ № 131 предусмотрена минимальная численность населения — более 1000 человек для одного сельского населенного пункта, входящего в состав сельского поселения или менее 1000 человек — для нескольких сельских населенных пунктов, входящих в состав сельского поселения. При этом для территорий с высокой плотностью населения численность населения должна быть более или менее 3000 человек соответственно для одного или нескольких сельских населенных пунктов, входящих в состав сельского поселения. Исключением из данного правила является норма п. 7 ч. 1 ФЗ № 131, предусматривающая возможность наделения статусом сельского поселения сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек в соответствии с законом субъекта РФ.

5. На территории муниципального образования необходимо наличие инфраструктуры. Так, п. 3.3, 5, 15.1 ч. 1, ч.2 ст. 11 установлено обязательное требование при установлении границ городского округа или наделении городского поселения статусом городского округа — наличие или создание условий для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры. Кроме того, в п. 11 ч. 1 ст. 11 ФЗ № 131 предусмотрено наличие пешеходной доступности до административного центра сельского поселения и обратно и транспортной доступности до административного центра муниципального округа, городского округа, муниципального района и обратно в течение рабочего дня.

## **§ 2. Понятие и виды муниципальных образований**

В нормах ФЗ № 131 не содержится определения понятия муниципального образования. В ч.1 ст. 2 перечисляются лишь определенные виды муниципальных образований, к которым относятся: городское поселение; сельское поселение; муниципальный район; муниципальный округ; городской округ; городской округ с внутригородским делением; внутригородской район; внутригородская территория города федерального значения. В этой же статье содержатся определения всех перечисленных видов муниципальных образований. Сельским поселением признается один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. Городское поселение — это город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. Под муниципальным районом понимается несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Муниципальный округ — это несколько объединенных общей территорией населенных пунктов (за исключением случая, предусмотренного ФЗ № 131), не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные

полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Под городским округом понимается один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, при этом не менее двух третей населения такого муниципального образования проживает в городах и (или) иных городских населенных пунктах. Городской округ с внутригородским делением — это городской округ, в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования. Внутригородским районом признается внутригородское муниципальное образование на части территории городского округа с внутригородским делением, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. Внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения — это часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Из анализа содержания вышеуказанных определений, можно сделать вывод о том, что муниципальные образования можно различать как муниципальные единицы низового и более высокого уровня. К муниципальным образованиям низового уровня относятся сельские поселения, городские поселения, внутригородские районы, внутригородские территории городов федерального значения. Население и органы местного самоуправления

указанных муниципальных образований вправе решать только вопросы местного значения. Муниципальный район, муниципальный округ и городской округ имеют статус муниципальных образований более высокого уровня поскольку помимо решения вопросов местного значения могут осуществлять и отдельные государственные полномочия, передаваемые им федеральными законами или законами субъектов РФ.

Несмотря на различия каждого вида муниципального образования, можно выделить присущие им определенные признаки: 1. Наличие собственной территории. 2. Определенная компетенция, включающая в себя перечень вопросов местного значения и полномочия по их решению (для муниципальных районов, муниципальных округов и городских округов — компетенция по решению вопросов местного значения и осуществлению отдельных государственных полномочий). 3. Наличие экономической основы (муниципальная собственность, местный бюджет, имущественные и неимущественные права муниципальных образований). 4. Наличие выборных и иных органов местного самоуправления. 5. Наличие муниципальных правовых актов. 6. Наличие официальных символов муниципального образования (данный признак не является обязательным)<sup>16</sup>.

### **§ 3. Порядок образования, преобразования и упразднения муниципальных образований**

Вопросы образования, преобразования и упразднения муниципальных образований регулируются ст. 13-13.2 ФЗ № 131. Образование муниципального образования подразумевает под собой создание нового муниципального образования. Муниципальное образование может быть создано в соответствии

---

<sup>16</sup> Гранкин И.В. Муниципальное право в вопросах и ответах: учебное пособие. - Москва: Проспект, 2021. С. 53

с законодательством субъекта РФ при наличии и соблюдении определенных гл.2 ФЗ № 131 требований к установлению границ муниципального образования. Новое муниципальное образование может быть создано следующими способами: 1) при объединении поселений (нескольких или всех), внутригородских районов, городских округов (или городского округа с муниципальным округом), муниципальных районов; 2) при разделении поселений, муниципальных округов или городских округов, внутригородских районов. Все вышеперечисленные варианты создания муниципальных образований являются формами преобразования муниципальных образований. Преобразованием муниципальных образований согласно ч.1 ст. 13 ФЗ № 131 является объединение муниципальных образований, разделение муниципальных образований, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом сельского поселения, изменение статуса сельского поселения в связи с наделением его статусом городского поселения, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа, изменение статуса муниципального округа в связи с наделением его статусом городского округа, изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом муниципального округа или статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением его статуса городского округа с внутригородским делением, присоединение поселения к городскому округу с внутригородским делением и выделение внутригородского района из городского округа с внутригородским делением.

Преобразование муниципальных образований осуществляется законами субъектов РФ. Инициатива о преобразовании муниципального образования принадлежит: населению муниципального образования; органам местного самоуправления муниципального образования; органам государственной власти субъекта РФ, на территории которого находится муниципальное образование; федеральным органам государственной власти. Преобразование,



инициируемое населением муниципального образования, происходит в соответствии с процедурой, установленной федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта РФ для выдвижения инициативы проведения местного референдума. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти о преобразовании муниципального образования оформляется соответствующими решениями этих органов.

Объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного представительным органом каждого из объединяемых поселений. Объединение поселения с городским округом осуществляется с согласия населения поселения и городского округа, выраженного представительным органом соответствующих поселения и городского округа, а также с учетом мнения населения муниципального района, выраженного представительным органом соответствующего муниципального района. Поселение, объединенное с городским округом, утрачивает статус муниципального образования. Объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, осуществляется с согласия населения, выраженного представительными органами данных поселений и муниципального района. При этом муниципальный район преобразуется в муниципальный округ. Объединение внутригородских районов, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с учетом мнения населения данных внутригородских районов и с согласия населения городского округа с внутригородским делением, выраженного представительным органом данного городского округа. Объединение городских округов, объединение городского округа с муниципальным округом осуществляются с согласия населения, выраженного представительными органами каждого из объединяемых муниципальных образований. Объединение двух и более муниципальных районов, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований,

происходит с учетом мнения населения, выраженного представительными органами каждого из объединяемых муниципальных районов.

Разделение муниципального образования - поселения, влекущее образование двух и более поселений, осуществляется с согласия населения каждого из образуемых поселений, выраженного путем голосования, либо на сходах граждан. Разделение муниципального или городского округа, влекущее образование двух и более муниципальных или городских округов, осуществляются с учетом мнения населения, выраженного представительным органом муниципального или городского округа. Разделение муниципального образования - муниципального района осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительным органом муниципального района. Разделение внутригородского района, влекущее образование двух и более внутригородских районов, осуществляется с учетом мнения населения образуемых внутригородских районов и с согласия населения городского округа с внутригородским делением, выраженного его представительным органом.

Присоединение поселения к городскому округу с внутригородским делением осуществляется с согласия населения данного поселения и городского округа с внутригородским делением, а также с учетом мнения населения муниципального района, из которого исключается указанное поселение, выраженного представительными органами указанных муниципальных образований. Поселение, присоединяемое к городскому округу с внутригородским делением, приобретает статус внутригородского района. Предусмотрен также и порядок выделения внутригородского района и состава городского округа. Но в этом случае требуется согласие мнения населения городского округа и муниципального района и учет мнения населения внутригородского района. Внутригородской район, выделяемый из состава городского округа, включается в состав муниципального района и наделяется статусом городского или сельского поселения.

Изменение статуса муниципального образования - 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, проводимого отдельно на территории городского поселения и на территории муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) городское поселение. Изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением его статуса городского округа с внутригородским делением осуществляется с учетом мнения населения городского округа. В случае лишения муниципального образования статуса городского округа с внутригородским делением внутригородские районы упраздняются. Учет мнения населения требуется также при изменении статуса муниципального округа в связи с наделением его статусом городского округа либо изменении статуса городского округа в связи с наделением его статусом муниципального округа. Изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом сельского поселения, изменение статуса сельского поселения в связи с наделением его статусом городского поселения осуществляются с согласия населения соответствующего поселения, выраженного представительным органом указанного муниципального образования.

Упразднение согласно ст. 13.1 ФЗ № 131 допускается только в отношении сельских поселений. Обязательным условием для осуществления данной процедуры требуется решение, принятое на сходе граждан данного поселения и уменьшение численности населения, которая должна составлять не более 100 человек. Упразднение поселений осуществляется с учетом мнения населения

муниципального района, выраженного представительным органом муниципального района. В случае принятия решения об упразднении поселения, территорию упраздняемого поселения включают либо в состав муниципального района (на территориях с низкой плотностью населения и в труднодоступных местностях) в качестве межселенной территории либо в состав других поселений. Статьей 13.2 ФЗ № 131 предусмотрена и обратная вышеуказанной процедура — создание вновь образованных поселений на межселенных территориях. В этом случае решение о создании поселения также принимается населением на сходе граждан в случае увеличения численности населения.

### **Контрольные вопросы и задания:**

1. Определите соотношение понятий «территориальные основы местного самоуправления» и «территориальная организация местного самоуправления».
2. Проанализируйте положения главы 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и сформулируйте принципы территориальной организации местного самоуправления.
3. Изучите законодательство своего региона и определите: какие виды муниципальных образований имеются в нем.
4. Охарактеризуйте основные формы преобразования муниципального образования.
5. Что собой представляет упразднение муниципального образования? Какой статус приобретает населенный пункт в случае принятия решения о его упразднении в качестве муниципального образования?

## **ГЛАВА 4 Структура, компетенция и организационная основа деятельности органов местного самоуправления**

§ 1. Структура и аппарат органов местного самоуправления.

§ 2. Компетенция представительных органов муниципального образования.

§3. Компетенции глав муниципальных образований и глав местных администраций.

§ 4. Взаимодействие представительного органа муниципального образования и главы муниципального образования с главой местной администрации.

§ 5. Акты органов местного самоуправления.

## **§ 1. Структура и аппарат органов местного самоуправления**

Согласно ст. 12 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Это предопределяет достаточно широкую степень независимости органов местного самоуправления от решений и действий органов государственной власти. В то же время согласно ч.3 ст. 132 Конституции РФ, которая была введена Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г., органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

В развитие федерального и регионального законодательства статус органов местного самоуправления закрепляется в уставах соответствующих муниципальных образований. В данных уставах регулируются основные положения по организации органов местного самоуправления. Помимо этого во многих муниципальных образованиях принимаются и специальные положения, регулирующие статус органов местного самоуправления (о представительном органе, главе муниципального образования, администрации муниципального образования, контрольном органе муниципального образования и др.). Однако в этих положениях отдельные полномочия органов местного самоуправления могут лишь получать дальнейшую конкретизацию и в них не должно

осуществляться изменение компетенции органов местного самоуправления, установленной уставом муниципального образования.

Вопросы, отнесенные к компетенции органов местного самоуправления, решаются ими самостоятельно. Вмешательство органов государственной власти в их компетенцию недопустимо. Органы местного самоуправления обладают значительными полномочиями в различных сферах жизни соответствующего муниципального образования. Конечно же, нельзя забывать, что компетенция органов местного самоуправления не может быть безграничной, поскольку значительная часть полномочий в соответствующих сферах осуществляется также федеральными и региональными органами государственной власти.

В соответствии с ч. 1 ст. 34 ФЗ № 131 структуру органов местного самоуправления составляют: представительный орган муниципального образования; глава муниципального образования; местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования); контрольно-счетный орган муниципального образования; иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Так, уставом города Оренбурга предусмотрены следующие органы местного самоуправления: представительный орган муниципального образования, которым является Оренбургский городской Совет; высшее должностное лицо муниципального образования "город Оренбург", которым является глава города Оренбурга; исполнительно-распорядительный орган муниципального образования, которым является Администрация города Оренбурга; контрольно-счетный

орган муниципального образования, которым является Счетная палата города Оренбурга<sup>17</sup>.

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

## **§ 2. Компетенция представительных органов муниципального образования**

В структуре органов местного самоуправления муниципального образования ведущая роль принадлежит представительному органу. Представительный орган в своих решениях выражает волю граждан, проживающих на территории соответствующего муниципального образования. В исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находятся: принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений; утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении; установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах; принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении; определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности; определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений; определение порядка участия муниципального образования в организациях

---

<sup>17</sup> Устав г. Оренбург. Принят решением Оренбургского городского совета 28 апреля 2015 г. № 1015. // Вечерний Оренбург. 2015. 13 мая. № 11 а.

межмуниципального сотрудничества; определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления; контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения.

### **§ 3. Компетенции глав муниципальных образований и глав местных администраций**

Глава муниципального образования - это высшее должностное лицо муниципального образования, наделенное уставом муниципального образования и законодательством собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Согласно ст. 36 ФЗ № 131 глава муниципального образования в пределах своих полномочий: представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования; подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования; издает в пределах своих полномочий правовые акты; вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа.

Администрация муниципального образования - это орган местного самоуправления, наделенный уставом муниципального образования исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными и региональными законами.



Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия.

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

Глава местной администрации, осуществляющий свои полномочия на основе контракта:

1) подконтролен и подотчетен представительному органу муниципального образования;

2) представляет представительному органу муниципального образования ежегодные отчеты о результатах своей деятельности и деятельности местной администрации, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования;

3) обеспечивает осуществление местной администрацией полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

#### **§ 4. Взаимодействие представительного органа муниципального образования и главы муниципального образования с главой местной администрации**

В соответствии с законодательством должность главы муниципального образования и наличие представительного органа местного самоуправления являются обязательными в муниципальном образовании (за определенными исключениями в отношении представительного органа). В связи с этим в науке

муниципального права дискутировался вопрос о соотношении этих понятий с позиции их правового статуса. Так, И.В. Выдрин и А.Н. Кокотов рассматривали эти понятия как тождественные в связи с использованием «в законодательстве Российской Федерации для обозначения одного и того же правового института»<sup>18</sup>. Е.М. Ковешников, О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев придерживались другой точки зрения, отмечая различное наполнение указанных понятий в уставах муниципальных образований<sup>19</sup>. В настоящее время данный вопрос урегулирован законодательно: в соответствии со ст. 36 ФЗ N 131 понятия главы муниципального образования и главы местной администрации разделены. Главу муниципального образования наряду с представительным органом местного самоуправления в силу выборного характера должности, как правило, рассматривают как институт представительства населения на низовом территориальном уровне публичной власти. ФЗ N 131 оставил прежний порядок замещения должности главы муниципального образования: избрание непосредственно гражданами, проживающими на территории муниципального образования, на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании; представительным органом местного самоуправления из своего состава. Вместе с тем ФЗ № 131 определил более детально должностной статус главы муниципального образования в зависимости от способа избрания, что позволило некоторым авторам говорить о введении принципа разделения властей названным Законом на местном уровне. Должность главы муниципального образования является ключевой в системе муниципальной власти как высшего должностного лица муниципального образования, осуществляющего представительские функции, более очевидные при избрании его населением. В этом случае глава муниципального образования в большей мере несет ответственность перед населением, которое по сравнению с

---

18 Выдрин И.В. Муниципальное право России: учебник для вузов / И.В. Выдрин, А.Н. Кокотов. – М.: Издательство «Норма», 2002. С. 16.

19 Кутафин О.Е. Указ. соч. С. 67.

местным представительным органом имеет меньше правовых возможностей контролировать его деятельность. Однако следует иметь в виду и возможность возникновения противоречий между главой муниципального образования, представляющим интересы всего населения, и отдельными депутатами, избранными по мажоритарной системе, представляющими интересы отдельных избирательных округов. При этом наделение его большим объемом исполнительских функций в качестве главы местной администрации предъявляет особые требования к его профессионализму и компетентности. Логично, что уставы большинства муниципальных образований предусматривают осуществление полномочий в этом случае на профессиональной основе. В таком качестве глава муниципального образования имеет больше возможностей оказывать влияние на жизнь муниципального образования в качестве муниципально-властного субъекта. В данной ситуации положение главы муниципального образования воспроизводит сложившуюся на общефедеральном уровне форму полупрезидентского правления с доминирующим положением в ней Президента России. Глава муниципального образования осуществляет руководство исполнительным органом местного самоуправления на принципах единоначалия и персональной ответственности. При этом, в большинстве случаев муниципальное правотворчество предусматривает возможность делегирования полномочий по горизонтали в системе органов местного самоуправления.

## **§ 5. Муниципальные правовые акты**

Муниципальные правовые акты наряду с федеральными и региональными правовыми актами имеют важное значение для организации деятельности органов местного самоуправления.

По вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты.

По вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными и региональными законами, могут приниматься муниципальные правовые акты на основании и во исполнение положений, установленных соответствующими федеральными и (или) региональными законами.

В систему муниципальных правовых актов входят: 1) устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан); 2) нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования; 3) правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Устав муниципального образования, равно как и правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан) являются муниципальными правовыми актами, обладающими высшей юридической силой на территории муниципального образования. В соответствии с ч.3 ст. 44 ФЗ № 131 устав муниципального образования принимается представительным органом муниципального образования либо на сходе граждан. Проект устава муниципального образования подлежит обязательному опубликованию не позднее чем за 30 дней до дня его рассмотрения. Устав муниципального образования принимается большинством в две трети от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования. После принятия, устав подлежит государственной регистрации в территориальном органе уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований. В ч. 6 ст. 44 перечислены основания для отказа в государственной

регистрации устава муниципального образования. К ним относятся: противоречие устава федеральным законам, конституциям (уставам) и законам субъектов РФ; нарушение порядка принятия устава; наличие в уставе коррупциогенных факторов. Однако, отказ от государственной регистрации устава может быть обжалован в этот же орган или в суд. После государственной регистрации устав муниципального образования подлежит официальному опубликованию в течение семи дней после его поступления из территориального органа уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований. Такой же порядок предусмотрен и в случае внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования.

Правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан) оформляются в виде решений. Данные решения, согласно ч. 1 ст. 45 ФЗ № 131 принимаются населением по вопросам местного значения муниципального образования.

Представительный орган муниципального образования принимает три вида решений: решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования; решения об удалении главы муниципального образования в отставку; решения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования.

Глава муниципального образования издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования (в том случае, если он является председателем представительного органа муниципального образования) либо постановления и распоряжения местной администрации по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий ( в том случае, если глава муниципального образования исполняет полномочия главы местной администрации).

Иные должностные лица местного самоуправления издают распоряжения и приказы.

### **Контрольные вопросы и задания:**

1. Какая структура органов местного самоуправления предусмотрена действующим законодательством? Ознакомьтесь со структурой органов местного самоуправления по месту своего жительства, изучив устав муниципального образования.
2. Охарактеризуйте компетенцию представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования и главы местной администрации.
3. В чем состоит особенность взаимодействия представительного органа муниципального образования и главы муниципального образования с главой местной администрации.
4. Охарактеризуйте систему муниципально-правовых актов.

## **ГЛАВА 5 Порядок формирования органов местного самоуправления, особенности правового положения их должностных лиц**

- § 1. Способы формирования представительных органов муниципальных образований.
- § 2. Порядок избрания (назначения) глав муниципальных образований (глав администраций).
- § 3. Статус депутата представительного органа муниципального образования.
- § 4. Статус главы муниципального образования (главы местной администрации).

### **§ 1. Способы формирования представительных органов муниципальных образований**

ФЗ № 131 предусматривает формирование представительного органа в зависимости от вида муниципального образования. Согласно ч.2 ст. 35 данного закона для представительного органа поселения, муниципального округа, городского округа, внутригородского района, внутригородского муниципального образования города федерального значения предусмотрен только один способ формирования - избрание на муниципальных выборах. Единственным исключением из этого правила являются представительные органы малочисленных поселений. Если же в таком малочисленном поселении проживает менее 100 человек, обладающих избирательным правом, то в этом случае представительный орган поселения не формируется и полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан.

Представительный орган муниципального района формируется следующими способами: 1) может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства. 2) может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Для городского округа с внутригородским делением Законом о местном самоуправлении предусмотрено два варианта формирования представительного органа: 1) может формироваться путем избрания из состава представительных органов внутригородских районов в соответствии с равной независимо от численности населения внутригородских районов нормой представительства.; 2) может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Численность депутатов представительного органа также является различной в зависимости от вида муниципального образования. Численность депутатов представительного органа поселения, муниципального округа, городского

округа определяется уставом муниципального образования. При этом в Законе о местном самоуправлении установлена минимальная численность депутатов представительных органов указанных муниципальных образований, которая жестко привязана к численности населения соответствующего поселения, муниципального округа или городского округа. Такая численность не может быть менее:

7 человек - при численности населения менее 1000 человек;

10 человек - при численности населения от 1000 до 10 000 человек;

15 человек - при численности населения от 10 000 до 30 000 человек;

20 человек - при численности населения от 30 000 до 100 000 человек;

25 человек - при численности населения от 100 000 до 500 000 человек;

35 человек - при численности населения свыше 500 000 человек.

Для представительного органа муниципального района установлена минимальная численность 15 человек, а для внутригородской территории города федерального значения – 10 человек.

Для городского округа с внутригородским делением и внутригородского района минимальную численность депутатов определяет закон субъекта РФ и уставы соответствующих муниципальных образований исходя из численности депутатов, установленных ФЗ № 131.

## **§ 2. Порядок избрания (назначения) глав муниципальных образований (глав администраций)**

Должность главы муниципального образования, согласно ч.2 ст. 36 ФЗ № 131 формируется следующими способами: 1) избирается на муниципальных выборах; 2) представительным органом муниципального образования из своего состава; 3) представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.



В поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, глава муниципального образования избирается на сходе граждан и исполняет полномочия главы местной администрации.

В этой же статье указаны способы совмещения должностей главы муниципального образования в зависимости от способа его формирования. В случае избрания на муниципальных выборах глава муниципального образования либо входит в состав представительного органа муниципального образования и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию. В случае избрания представительным органом муниципального образования из своего состава исполняет полномочия его председателя либо возглавляет местную администрацию. В случае избрания представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, возглавляет местную администрацию. Глава муниципального образования не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации.

Формирование должности главы муниципального образования по результатам конкурса подробно описано в ч. 2.1. ст. 36. ФЗ № 131. В ней говорится о том, что порядок проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования устанавливается представительным органом муниципального образования. Данный порядок должен предусматривать опубликование условий конкурса, сведений о дате, времени и месте его проведения не позднее чем за 20 дней до дня проведения конкурса. Каких-то определенных требований к кандидатам на должность главы Закон о местном самоуправлении не предусматривает. Кандидатом на должность главы муниципального образования может быть зарегистрирован гражданин, который на день проведения конкурса не имеет в соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 года N 67-ФЗ "Об основных гарантиях

избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" ограничений пассивного избирательного права для избрания выборным должностным лицом местного самоуправления.

Общее число членов конкурсной комиссии в муниципальном образовании устанавливается представительным органом муниципального образования. Для различных видов муниципальных образований Закон о местном самоуправлении предусматривает определенные требования к назначению членов конкурсной комиссии.

Условиями конкурса могут быть предусмотрены требования к профессиональному образованию и (или) профессиональным знаниям и навыкам, которые являются предпочтительными для осуществления главой муниципального образования полномочий по решению вопросов местного значения. В Законе о местном самоуправлении также указывается, что представительному органу муниципального образования для проведения голосования по кандидатурам на должность главы муниципального образования представляется не менее двух зарегистрированных конкурсной комиссией кандидатов.

Порядок назначения главы местной администрации урегулирован в ст. 37 ФЗ № 131. В соответствии с ч.2 данной статьи главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования. Рассмотрим порядок назначения главы местной администрации по результатам конкурса более подробно. Контракт с главой местной администрации заключается на срок полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего решение о назначении лица на должность главы местной администрации (до дня начала работы представительного органа муниципального образования нового созыва), но не менее чем на два года. В

случае формирования представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением из состава представительных органов поселений, внутригородских районов контракт с главой местной администрации муниципального района, городского округа с внутригородским делением заключается на срок, который предусмотрен уставом муниципального района, городского округа с внутригородским делением и не может быть менее чем два года и более чем пять лет.

В ФЗ № 131 установлено, что условия контракта для главы местной администрации поселения, внутригородского района утверждаются представительным органом поселения, внутригородского района, а для главы местной администрации муниципального района (муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением), внутригородского муниципального образования города федерального значения - представительным органом муниципального района (муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением), внутригородского муниципального образования города федерального значения в части, касающейся осуществления полномочий по решению вопросов местного значения, и законом субъекта Российской Федерации в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации могут быть установлены уставом соответствующего муниципального образования и законом субъекта Российской Федерации. Порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации устанавливается представительным органом муниципального образования и должен предусматривать опубликование условий конкурса, сведений о дате, времени и месте его проведения, проекта контракта не позднее чем за 20 дней до дня проведения конкурса. Общее число членов конкурсной

комиссии в муниципальном образовании устанавливается представительным органом муниципального образования. В ч. 5 вышеуказанной статьи устанавливаются требования к назначению членов конкурсной комиссии. Лицо назначается на должность главы местной администрации представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Контракт с главой местной администрации заключается главой муниципального образования.

### **§ 3. Статус депутата представительного органа муниципального образования**

В статье 40 ФЗ № 131 урегулирован статус депутата представительного органа муниципального образования. В ч. 1 этой статьи указано, что депутату местного самоуправления обеспечиваются условия для беспрепятственного осуществления своих полномочий. Установлен в данной статье минимальный и максимальный срок полномочий депутата. Он не может быть менее двух и более пяти лет. Полномочия депутата начинаются со дня его избрания и прекращаются со дня начала работы представительного органа местного самоуправления нового созыва.

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

Важным элементом статуса депутата представительного органа муниципального образования являются гарантии осуществления их полномочий, которые, согласно ч.5.1 ст. 40, устанавливаются уставами

муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. В уставах муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации также могут устанавливаться дополнительные социальные и иные гарантии в связи с прекращением полномочий (в том числе досрочно) депутата представительного органа муниципального образования.

В законе о местном самоуправлении содержатся и ограничения, связанные с осуществлением депутатами своей деятельности. Депутат представительного органа муниципального образования не может одновременно исполнять полномочия депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, депутата представительного органа иного муниципального образования или выборного должностного лица местного самоуправления иного муниципального образования, за исключением случаев, установленных Законом о местном самоуправлении. Кроме того, депутат представительного органа муниципального образования не вправе занимать иные государственные должности Российской Федерации, должности государственной гражданской службы и должности муниципальной службы.

Осуществляющий свои полномочия на постоянной основе депутат представительного органа муниципального образования не вправе: 1) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, участвовать в управлении коммерческой организацией или в управлении некоммерческой организацией (за исключением участия в управлении совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации, иных объединений муниципальных образований, политической партией, профсоюзом, зарегистрированным в установленном порядке, участия в съезде (конференции) или общем собрании иной общественной организации,

жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, товарищества собственников недвижимости), кроме участия на безвозмездной основе в деятельности коллегиального органа организации на основании акта Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации; представления на безвозмездной основе интересов муниципального образования в органах управления и ревизионной комиссии организации, учредителем (акционером, участником) которой является муниципальное образование, в соответствии с муниципальными правовыми актами, определяющими порядок осуществления от имени муниципального образования полномочий учредителя организации или управления находящимися в муниципальной собственности акциями (долями участия в уставном капитале); иных случаев, предусмотренных федеральными законами;

2) заниматься иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации; входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

3) входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено

международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Депутаты должны соблюдать ограничения, запреты, исполнять обязанности, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 года N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" и другими федеральными законами. В случае несоблюдения ограничений, запретов, неисполнения обязанностей, полномочия депутата прекращаются досрочно.

На депутатов представительных органов муниципальных образований распространяются гарантии, касающиеся их неприкосновенного статуса. Из смысла ч.9 ст. 40 следует, что депутаты не могут быть привлечены к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата, в том числе по истечении срока их полномочий. При этом, указывается, что данное положение не распространяется на случаи, когда депутатом были допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом. Депутат, осуществляющий полномочия на постоянной основе, не может участвовать в качестве защитника или представителя (кроме случаев законного представительства) по гражданскому, административному или уголовному делу либо делу об административном правонарушении.

ФЗ № 131 предусматривает случаи досрочного прекращения полномочий депутатов, к которым относятся следующие: смерть; отставка по собственному желанию; признание судом недееспособным или ограниченно дееспособным; признание судом безвестно отсутствующим или объявление умершим; вступление в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда; выезд за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства; прекращение гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право

быть избранным в органы местного самоуправления, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право быть избранным в органы местного самоуправления; отзыв избирателями; досрочное прекращение полномочий соответствующего органа местного самоуправления; призыв на военную службу или направление на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу; иные случаи.

Кроме того, Закон устанавливает определенные условия досрочного прекращения полномочий депутата. Решение представительного органа муниципального образования о досрочном прекращении полномочий депутата представительного органа муниципального образования принимается не позднее чем через 30 дней со дня появления основания для досрочного прекращения полномочий, а если это основание появилось в период между сессиями представительного органа муниципального образования, - не позднее чем через три месяца со дня появления такого основания. В случае обращения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) с заявлением о досрочном прекращении полномочий депутата представительного органа муниципального образования днем появления основания для досрочного прекращения полномочий является день поступления в представительный орган муниципального образования данного заявления.

#### **§ 4. Статус главы муниципального образования (главы местной администрации)**



Основные положения статьи 40 ФЗ № 131 распространяются не только на депутатов, но и на выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, к которым относятся глава муниципального образования и глава местной администрации. Однако в статусе главы муниципального образования имеются свои особенности. Так, в ч.6 ст. 36 ФЗ № 131 предусмотрено больше оснований досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, чем для депутатов. К ним относятся: смерть; отставка по собственному желанию; удаление в отставку; отрешение от должности; признание судом недееспособным или ограниченно дееспособным; признание судом безвестно отсутствующим или объявление умершим; вступление в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда; выезд за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства; прекращение гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право быть избранным в органы местного самоуправления; отзыв избирателями; установленная в судебном порядке стойкая неспособность по состоянию здоровья; преобразование муниципального образования, а также упразднение муниципального образования; утрата поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением с городским округом; увеличение численности избирателей

муниципального образования более чем на 25 процентов, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом.

Статус главы местной администрации зависит от способа формирования этой должности. В том случае, если глава местной администрации совмещает данную должность с должностью главы муниципального образования, то его статус будет аналогичен статусу главы муниципального образования. Если глава местной администрации замещает должность по контракту по результатам конкурса, то его статус, помимо ст. 40 определяется также ст. 37 Закона о местном самоуправлении. Основания досрочного прекращения полномочий главы местной администрации, осуществляемые на основе контракта имеют свои особенности. Полномочия главы местной администрации, осуществляемые на основе контракта, прекращаются досрочно в случае: смерти; отставки по собственному желанию; расторжения контракта; отрешения от должности; признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным; признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим; вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда; выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства; прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право быть избранным в органы местного самоуправления; призыва на военную

службу или направления на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу; преобразования муниципального образования; утраты поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением с городским округом; увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25 процентов, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом; вступления в должность главы муниципального образования, исполняющего полномочия главы местной администрации.

Общим в статусе главы муниципального образования и главы местной администрации является установление в Законе о местном самоуправлении требований в отношении соблюдения ограничений, запретов, исполнения обязанностей, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 года N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" и другими федеральными законами.

### **Контрольные вопросы и задания:**

1. Каковы способы формирования представительного органа муниципального образования?
2. Каким образом формируется должность главы муниципального образования? Какие должности в структуре органов местного самоуправления вправе совмещать глава муниципального образования?
3. Как формируется должность главы местной администрации?
4. В чем состоит отличие статуса представительного органа муниципального образования от статуса главы муниципального образования и статуса главы местной администрации?
5. Изучив устав муниципального образования, проанализируйте какие способы формирования органов местного самоуправления предусмотрены по месту вашего жительства.

## **ГЛАВА 6 Муниципальная служба**

§1. Понятие, правовое регулирование и принципы муниципальной службы.

## §2. Особенности прохождения муниципальной службы.

### **§1. Понятие, правовое регулирование и принципы муниципальной службы**

В соответствии с ч.1 ст. 2 ФЗ «О муниципальной службе в РФ» от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (далее - ФЗ № 25) «муниципальная служба - профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта)»<sup>20</sup>.

Правовое регулирование муниципальной службы осуществляется Конституцией Российской Федерации, ФЗ № 25, ФЗ № 131, Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», другими Федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (далее - законодательство о муниципальной службе), уставами муниципальных образований, решениями, принятыми на сходах граждан, и иными муниципальными правовыми актами. Так, в Оренбургской области вопросы муниципальной службы регулируются Законом Оренбургской области от 10.10.2007 г. № 1611/33- IV-ОЗ (с изм. от 07.12.2020 г.) «О муниципальной службе в Оренбургской области»<sup>21</sup>, Законом Оренбургской области от 10.10.2007 г. № 1599/344-IV-ОЗ «О едином реестре муниципальных

---

20 О муниципальной службе в Российской Федерации: федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ( с изменениями от 26 мая 2021 г.) // Собрание законодательства РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

21 О муниципальной службе в Оренбургской области: закон Оренбургской области от 10.10.2007 г. № 1611/33- IV-ОЗ (с изменениями от 07.12.2020 г.) - Режим доступа: <http://orenburg-pravo.ru>

должностей и должностей муниципальной службы в Оренбургской области»<sup>22</sup>, Законом Оренбургской области от 28.06.2011 г. № 246/36-V-ОЗ «О классных чинах муниципальных служащих в Оренбургской области, порядке их присвоения и сохранения»<sup>23</sup>.

Муниципальная служба является важнейшим институтом публичной власти в нашей стране. Муниципальная служба обладает чертами, общими для всех видов служебной деятельности, а также особенностями, позволяющими говорить о том, что это новый вид публичной служебной деятельности.

Основными принципами муниципальной службы являются: 1) приоритет прав и свобод человека и гражданина; 2) равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к муниципальной службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего; 3) профессионализм и компетентность муниципальных служащих; 4) стабильность муниципальной службы; 5) доступность информации о деятельности муниципальных служащих; 6) взаимодействие с общественными объединениями и гражданами; 7) единство основных требований к муниципальной службе, а также учет исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы; 8) правовая и социальная защищенность муниципальных служащих; 9) ответственность муниципальных

---

22 О едином реестре муниципальных должностей и должностей муниципальной службы в Оренбургской области: закон Оренбургской области от 10.10.2007 г. № 1599/344-IV-ОЗ. - Режим доступа: <http://orenburg-pravo.ru>

23 О классных чинах муниципальных служащих в Оренбургской области, порядке их присвоения и сохранения: закон Оренбургской области от 28.06.2011 г. № 246/36-V-ОЗ. - Режим доступа: <http://orenburg-pravo.ru>

служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей; 10) внепартийность муниципальной службы.

1. Первый принцип вытекает из Конституции РФ, определившей человека, его права, свободы и обязанности высшей ценностью. Задача муниципальных служащих состоит в том, чтобы граждане могли реализовать свои конституционные права и свободы.

2. Второй принцип также вытекает из Конституции РФ. Он обеспечивает возможность любому гражданину независимо от пола, расы, национальности и т. д. поступить на муниципальную службу. При этом гражданин должен владеть государственным языком Российской Федерации. Данный принцип раскрывается в статьях Закона о муниципальной службе, устанавливающих требования, необходимые для поступления на муниципальную службу, а также ограничения поступления на муниципальные должности (ст. 9, 13, 16).

3. Третий принцип – один из основополагающих в системе местного управления. Муниципальный служащий обязан владеть искусством организации управления на вверенном ему направлении. Профессионализм и компетентность муниципальных служащих определяют результат направлений их деятельности. Данный принцип ориентирует муниципальных служащих на постоянное повышение своего профессионализма.

4. Четвертый принцип – принцип стабильности муниципальной службы выражается в правах, обязанностях, гарантиях муниципального служащего, его аттестации, в порядке поступления и прохождения муниципальной службы и т. д.

5. Пятый принцип – доступность информации о деятельности муниципальных служащих – означает, что граждане имеют право обратиться в орган местного самоуправления с целью ознакомления с деятельностью муниципального служащего. В свою очередь, орган местного самоуправления или должностное лицо обязаны предоставить информацию о деятельности муниципального

служащего, за исключением сведений конфиденциального характера и служебной тайны.

6. Шестой принцип взаимодействия с общественными объединениями и гражданами определяет сущность муниципальной службы, способствует обеспечению тесной связи местной публичной власти с населением, тем самым сокращая степень разрыва общества с системой публичной власти на всех уровнях.

7. Седьмой принцип – единство основных требований к муниципальной службе, а также учет исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы – получает развитие почти в каждой статье Закона о муниципальной службе. Федеральный закон устанавливает основные положения о муниципальной службе, которые должны соблюдаться на всех уровнях при формировании нормативных актов в данном направлении и иметь прямое действие на всей территории Российской Федерации. В ст. 3 ФЗ № 25 предусмотрено право субъектов РФ и муниципальных образований на принятие нормативных актов, в том числе с учетом особенностей территориальных образований.

8. Восьмой принцип – принцип правовой и социальной защищенности муниципальных служащих – тесно связан с принципом стабильности муниципальной службы. Он развивает положения о стабильности службы в статьях о статусе муниципального служащего. Закон устанавливает права, обязанности и ограничения для муниципального служащего, предусматривая негативную и позитивную его ответственность за порученное дело, а также социальную защиту, защиту от политической конъюнктуры, от произвола руководителей и т. д.

9. Девятый принцип – принцип ответственности муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей – раскрывается в ст. 27 ФЗ № 25. Закон определяет только виды дисциплинарной ответственности по основаниям неисполнения или

ненадлежащего исполнения муниципальным служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей. По указанным основаниям работодатель имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: объявить замечание; выговор; уволить с муниципальной службы.

10. Десятый принцип – принцип внепартийности муниципальной службы – предполагает недопустимость создания партий в системе муниципальной службы и их влияние на деятельность муниципальных служащих. В рамках осуществления служебной деятельности муниципальный служащий не должен отдавать предпочтение какой-либо политической партии, работая во благо всего населения муниципального образования, а не представителей отдельных партий.

## **§ 2. Особенности прохождения и прекращения муниципальной службы**

Согласно ч. 1 ст. 16 ФЗ № 25 на муниципальную службу вправе поступать граждане, достигшие возраста 18 лет, владеющие государственным языком Российской Федерации и соответствующие квалификационным требованиям, установленным в соответствии с данным федеральным законом для замещения должностей муниципальной службы, при отсутствии обстоятельств, указанных в ст. 13 ФЗ № 25 в качестве ограничений, связанных с муниципальной службой. В ч. 3 ст. 16 ФЗ № 25 сформулированы требования по предоставлению сведений и документов, необходимых при поступлении на муниципальную службу. Поступление гражданина на муниципальную службу осуществляется в результате назначения на должность муниципальной службы на условиях трудового договора в соответствии с трудовым законодательством с учетом особенностей, предусмотренных ФЗ № 25. Гражданин, поступающий на должность главы местной администрации по результатам конкурса на замещение указанной должности, заключает контракт. Порядок замещения



должности главы местной администрации по контракту и порядок заключения и расторжения контракта с лицом, назначаемым на указанную должность по контракту, определяются ФЗ № 131. Типовая форма контракта с лицом, назначаемым на должность главы местной администрации по контракту, утверждается законом субъекта Российской Федерации.

При замещении должности муниципальной службы в муниципальном образовании заключению трудового договора может предшествовать конкурс, в ходе которого осуществляется оценка профессионального уровня претендентов на замещение должности муниципальной службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям к должности муниципальной службы. Порядок проведения конкурса на замещение должности муниципальной службы устанавливается муниципальным правовым актом, принимаемым представительным органом муниципального образования. Порядок проведения конкурса должен предусматривать опубликование его условий, сведений о дате, времени и месте его проведения, а также проекта трудового договора не позднее чем за 20 дней до дня проведения конкурса. Общее число членов конкурсной комиссии в муниципальном образовании и порядок ее формирования устанавливаются представительным органом муниципального образования. В случае проведения конкурса на замещение должности руководителя территориального органа местной администрации, на который возлагается осуществление части полномочий местной администрации в сельских населенных пунктах, расположенных в поселении, городском округе или на межселенной территории, порядок формирования конкурсной комиссии в муниципальном образовании должен предусматривать включение в число ее членов кандидатур, выдвинутых сходом граждан в каждом из этих сельских населенных пунктов. Представитель нанимателя (работодатель) заключает трудовой договор и назначает на должность муниципальной службы одного из кандидатов, отобранных конкурсной комиссией по результатам конкурса на замещение должности муниципальной службы.

В ст. 6 ФЗ № 25 содержится определение понятия муниципальной должности, под которой понимается должность в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которые образуются в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность. Должности муниципальной службы подразделяются на следующие группы: высшие должности муниципальной службы; главные должности муниципальной службы; ведущие должности муниципальной службы; старшие должности муниципальной службы; младшие должности муниципальной службы.

В процессе прохождения муниципальной службы проводится аттестация муниципальных служащих в целях определения соответствия муниципального служащего замещаемой должности муниципальной службы. Аттестация муниципального служащего проводится один раз в три года. Аттестации не подлежат следующие муниципальные служащие: замещающие должности муниципальной службы менее одного года; достигшие возраста 60 лет; беременные женщины; находящиеся в отпуске по беременности и родам или в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет. Аттестация указанных муниципальных служащих возможна не ранее чем через один год после выхода из отпуска; замещающие должности муниципальной службы на основании срочного трудового договора (контракта).

По результатам аттестации муниципального служащего аттестационная комиссия выносит решение о том, соответствует муниципальный служащий замещаемой должности муниципальной службы или не соответствует. Аттестационная комиссия может давать рекомендации о поощрении отдельных муниципальных служащих за достигнутые ими успехи в работе, в том числе о повышении их в должности, а в случае необходимости – рекомендации об

улучшении деятельности аттестуемых муниципальных служащих. Результаты аттестации сообщаются аттестованным муниципальным служащим непосредственно после подведения итогов голосования. Материалы аттестации передаются представителю нанимателя (работодателю). В случае несогласия муниципального служащего с понижением в должности или невозможности перевода с его согласия на другую должность муниципальной службы представитель нанимателя (работодатель) может в срок не более одного месяца со дня аттестации уволить его с муниципальной службы в связи с несоответствием замещаемой должности вследствие недостаточности квалификации, подтвержденной результатами аттестации. По истечении указанного срока увольнение муниципального служащего или понижение его в должности по результатам данной аттестации не допускается.

Законом субъекта Российской Федерации могут быть предусмотрены классные чины муниципальных служащих и установлен порядок их присвоения, а также порядок их сохранения при переводе муниципальных служащих на иные должности муниципальной службы и при увольнении с муниципальной службы. Так, Законом Оренбургской области от 28.06.2011 г. № 246/36-V-ОЗ «О классных чинах муниципальных служащих в Оренбургской области, порядке их присвоения и сохранения» установлен следующий перечень классных чинов и их соответствие должностям муниципальной службы:

Классные чины	Группы должностей муниципальной службы в Оренбургской области
Секретарь муниципальной службы 3 класса	младшая группа
Секретарь муниципальной службы 2 класса	
Секретарь муниципальной службы 1 класса	
Референт муниципальной службы 3 класса	старшая группа
Референт муниципальной службы 2 класса	
Референт муниципальной службы 1 класса	

Советник муниципальной службы 3 класса	ведущая группа
Советник муниципальной службы 2 класса	
Советник муниципальной службы 1 класса	
Муниципальный советник 3 класса	главная группа
Муниципальный советник 2 класса	
Муниципальный советник 1 класса	
Действительный муниципальный советник 3 класса	высшая группа
Действительный муниципальный советник 2 класса	
Действительный муниципальный советник 1 класса	

Правовой статус муниципального служащего установлен гл.3 ФЗ № 25. В данной главе подробно урегулированы основные права, обязанности муниципальных служащих, а также ограничения и запреты, связанные с поступлением на муниципальную службу и ее прохождением.

В ФЗ № 25 содержится перечень оснований прекращения муниципальной службы. Помимо оснований для расторжения трудового договора, предусмотренных Трудовым кодексом Российской Федерации, трудовой договор с муниципальным служащим может быть также расторгнут по инициативе представителя нанимателя (работодателя) в случае: 1) достижения предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы (65 лет); 2) прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории

иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право находиться на муниципальной службе; 3) несоблюдения ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой и установленных статьями 13, 14, 14.1 и 15 ФЗ № 25; 4) применения административного наказания в виде дисквалификации.

### **Контрольные вопросы и задания:**

1. Сформулируйте определение муниципальной службы.
2. Назовите сходства и отличия государственной гражданской службы и муниципальной службы.
3. Определите с помощью кругов Эйлера соотношение понятий «муниципальная должность», «должностное лицо местного самоуправления», «муниципальный служащий».
4. Какие требования предъявляются законодательством к лицам, поступающим на муниципальную службу?
5. Каковы особенности прохождения муниципальной службы?
6. Изучив законодательство своего региона, определите какие классные чины присваиваются муниципальным служащим.

## **ГЛАВА 7 Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления**

- § 1. Общая характеристика форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления.
- § 2. Местный референдум.
- § 3. Муниципальные выборы.
- § 4. Отзыв в системе местного самоуправления.

- § 5. Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования и преобразования муниципального образования
- § 6. Сход граждан.
- § 7. Правотворческая инициатива граждан.
- § 8. Территориальное общественное самоуправление.
- § 9. Староста сельского населенного пункта.
- § 10. Публичные слушания, общественные обсуждения.
- § 11. Собрание граждан. Конференция граждан.
- § 12. Опрос граждан.
- § 13. Обращения граждан в органы местного самоуправления
- § 14. Иные формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления.

### **§ 1. Общая характеристика форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления**

Указанные в ФЗ № 131 формы непосредственного волеизъявления населения делятся на формы осуществления местного самоуправления и формы участия в осуществлении местного самоуправления. К первой группе относятся: местный референдум; выборы депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления; голосование по отзыву депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления; голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования; сход граждан. Ко второй группе относятся: правотворческая инициатива граждан; публичные слушания;

собрания граждан; конференция граждан (собрание делегатов); опрос граждан; обращения граждан в органы местного самоуправления муниципального образования; территориальное общественное самоуправление.

С.А. Авакьян подразделяет формы непосредственной демократии на две категории в зависимости от значения принятого решения населением: те, посредством которых население принимает окончательное решение (референдум, выборы, сход жителей) или предопределяет его принятие (голосование по вопросу изменения границ муниципального образования); которые позволяют органам и должностным лицам местного самоуправления выявить мнение населения по тому или иному вопросу муниципальной жизни, чтобы учесть такое мнение при выработке (доработке) своих решений.<sup>24</sup>

Непосредственное осуществление населением местного самоуправления и участие населения в осуществлении местного самоуправления в соответствии со ст. 33 Закона о местном самоуправлении должно основываться на указанных в этой статье принципах. Этих принципов всего два.

Первый принцип - законность, т.е. соблюдение положений Конституции Российской Федерации, Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", других федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и иных нормативных правовых актов. Второй принцип - добровольность непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления. Это означает, что никто, в том числе органы государственной власти и органы местного самоуправления, не могут принуждать граждан к участию в этом.

## **§ 2. Местный референдум**

---

24 Авакьян С.А. Указ.соч. С.252.

В числе первых форм осуществления населением местного самоуправления в ст. 22 ФЗ №131 назван местный референдум. В ней отмечается, что местный референдум проводится в целях решения непосредственно населением вопросов местного значения. Правовой основой местного референдума, помимо ФЗ № 131, являются Федеральный закон от 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>25</sup>, законы субъектов РФ, уставы муниципальных образований.

В соответствии с ч.3 ст.22 ФЗ № 131 решение о назначении местного референдума принимается представительным органом муниципального образования: по инициативе, выдвинутой гражданами Российской Федерации, имеющими право на участие в местном референдуме; 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; по инициативе представительного органа муниципального образования и главы местной администрации, выдвинутой ими совместно.

К сожалению, федеральное законодательство не раскрывает, какие именно вопросы местного значения могут быть вынесены на местный референдум. Зато в ч.8 ст. 12 Федерального закона от 2002 г. содержится исчерпывающий перечень тех вопросов, которые не могут быть вынесены на местный референдум. Кроме того, в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 г. № 17-П отмечается, что запрет выносить на местный референдум вопросы о досрочном прекращении полномочий и о досрочных выборах органов местного самоуправления обусловлен собственным предназначением каждой формы непосредственной демократии в

---

<sup>25</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ (с изменениями от 4 июня 2021 г.) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст.2253.



системе народовластия и реализация одной из них не должна препятствовать осуществлению других, необоснованно замещать их<sup>26</sup>.

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

После выдвижения инициативы о необходимости проведения референдума 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.

Итоги голосования и принятое на местном референдуме решение подлежат официальному опубликованию (обнародованию). Принятое на местном референдуме решение является обязательным к исполнению на территории муниципального образования и не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления. Закон о местном самоуправлении предусматривает возможность обжалования в судебном порядке решения о проведении местного референдума, а также принятого на местном референдуме решения. Кроме того, Федеральный закон от 2002 г. подробно регулирует возможность отмены судом решения, принятого на местном референдуме (ст. 73).

---

<sup>26</sup> По делу о проверке конституционности положений п.6 ст. 4, пп. «а» п.3 и п. 4 ст. 13, п.3 ст. 15 и п. 2 ст.58 Федерального закона от 19.09.1997 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ»: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 г. № 17-П // СПС «Консультант плюс»

### § 3. Муниципальные выборы

Следующей формой осуществления населением местного самоуправления являются муниципальные выборы. Статья 23 ФЗ № 131 в общих чертах определяет цели, условия, гарантии проведения муниципальных выборов. Более подробно порядок проведения муниципальных выборов закреплен в Федеральном законе от 2002 г. и в Федеральном законе от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»<sup>27</sup>. Кроме федерального законодательства нормы, регулирующие порядок и условия проведения муниципальных выборов могут содержаться в законах субъектов РФ в нормативно-правовых актах муниципальных образований.

Часть 1 ст. 23 ФЗ № 131 устанавливает цели и условия проведения муниципальных выборов - избрание депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Таким образом, на муниципальных выборах, главным образом, избираются депутаты представительного органа муниципального образования и глава муниципального образования.

Е.С. Шугрина выделяет этапы проведения муниципальных выборов<sup>28</sup>. К первому этапу относится подготовка к выборам. На данной стадии происходит формирование избирательных комиссий, избирательных округов, списков избирателей.

---

27 Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления: федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ (с изменениями от 4 июня 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 49. Ст. 5497.

28 Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебник / Е.С. Шугрина. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2010. С. 134-140.

Ко второму этапу относится назначение выборов. Согласно ч.2 ст. 23 ФЗ № 131 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.

К третьему этапу относится выдвижение и регистрация кандидатов. В соответствии с ФЗ от 2002 г. граждане РФ, обладающие пассивным избирательным правом, могут быть выдвинуты кандидатами непосредственно либо в составе списка кандидатов. Непосредственное выдвижение кандидатов может быть осуществлено путем самовыдвижения, выдвижения избирательным объединением. Выдвижение кандидатов в составе списка кандидатов может быть осуществлено политической партией, имеющей в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах, либо ее региональным отделением или иным структурным подразделением, имеющими в соответствии с федеральным законом право участвовать в муниципальных выборах.

Количество подписей, которое необходимо для регистрации кандидатов, списков кандидатов, устанавливается законом и не может превышать 2% от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа. В п. 24-26 ст. 38 Федерального закона от 2002 г. установлен перечень оснований отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов по решению избирательной комиссии.

К четвертому этапу относится предвыборная регистрация. Предвыборная агитация – это деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, списков кандидатов или против него (них) либо против всех кандидатов (против всех списков кандидатов). В ч. 2 ст. 48 Федерального закона от 2002 г. урегулированы формы и условия проведения

предвыборной агитации. Расходы на проведение предвыборной агитации осуществляются исключительно за счет средств соответствующих избирательных фондов, фондов референдума в установленном законом порядке.

К пятому этапу относится голосование и определение результатов выборов. Голосование на муниципальных выборах происходит лично избирателем. Результаты выборов определяются с учетом норм ст. 70 ФЗ от 2002 г., в которой предусматриваются основания признания выборов несостоявшимися. По результатам голосования избранным считается кандидат, получивший наибольшее число избирателей, в случае если выборы признаны состоявшимися и действительными.

#### **§ 4. Отзыв в системе местного самоуправления**

Отзыв – форма прямого волеизъявления граждан РФ по досрочному прекращению полномочий депутата, выборного должностного лица, осуществляемого на основе специально назначенного голосования<sup>29</sup>. Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления проводится по инициативе населения в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для проведения местного референдума, с учетом особенностей, предусмотренных ФЗ № 131.

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.

---

29 Шугрина Е.С. Указ. соч. С. 140.

В ч. 2 ст. 24 ФЗ № 131 установлено, что 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).

По мнению С.А. Авакьян, отзыв депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления можно представить как последовательность процедур, в определенной мере сходных с элементами избирательного процесса, но со своими особенностями<sup>30</sup>.

1. Возбуждение инициативы и определение оснований отзыва. Инициатива отзыва обычно исходит от избирателей. Определенное число избирателей (устанавливаемое законодательством субъекта РФ, уставом муниципального образования) обращается в избирательную комиссию муниципального образования и просит их зарегистрировать как инициативную группу. Инициаторы отзыва должны сформулировать его основания.

В ФЗ № 131 сказано, что основаниями для отзыва могут служить конкретные противоправные решения или действия (бездействие) отзываемого лица в случае их подтверждения в судебном порядке. В законах субъектов РФ встречаются формулировки, однако все они подлежат приведению в соответствие с данным Федеральным законом.

2. Сбор подписей в поддержку назначения голосования по отзыву. По законодательству сбором подписей занимается инициативная группа.

3. Назначение голосования по отзыву. Голосование назначает избирательная комиссия муниципального образования, которая на период отзыва становится комиссией по отзыву. Она обязана проверить достоверность и достаточность представленных подписей и при соответствующих условиях может отказать в назначении голосования. Кроме того, комиссия вправе

---

<sup>30</sup> Авакьян С.А. Указ. соч. С. 285.

отказать в назначении голосования, если инициаторы изменили основания возбуждения голосования по отзыву по сравнению с теми, по которым велся сбор подписей избирателей.

4. Агитация за отзыв и против отзыва. На данной стадии происходит информирование отзываемого лица инициаторами отзыва, а также соответствующей избирательной комиссией. Информирование может иметь место уже на стадии инициативы отзыва. Лицо, в отношении которого возбуждается отзыв, вправе представлять инициаторам, избирателям, а также избирательной комиссии свои объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований отзыва. Граждане вправе участвовать в агитации и высказываться за отзыв или против отзыва депутата, выборного должностного лица.

5. Голосование по отзыву. Голосование по отзыву проводится по тем же правилам, как и голосование на муниципальных выборах. В бюллетене полагается указать не только фамилию, имя, отчество отзываемого, но и мотивы возбуждения вопроса об отзыве, а также варианты голосования ("за" или "против") с разъяснением порядка заполнения бюллетеня.

6. Определение результатов голосования. Законодательство устанавливает весьма жесткие требования для признания отзыва состоявшимся. Для этого требуется, чтобы за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе).

Следует отметить, что в ФЗ № 131 установлено, что в случае, если все депутатские мандаты или часть депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования замещаются депутатами, избранными в составе списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, отзыв депутата не применяется.

## **§ 5. Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования**

Статьей 24 ФЗ № 131 помимо отзыва предусмотрена еще одна форма осуществления населением местного самоуправления - голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования.

Голосование по решению данных вопросов проводится в целях получения согласия населения при изменении границ муниципального образования, преобразования муниципального образования в соответствии с ч. 2 и 3 ст. 12 и ч. 5 ст. 13 ФЗ № 131. Назначение голосования осуществляется представительным органом муниципального образования и проводится в порядке, установленном для проведения местного референдума. Для признания голосования по вопросам изменении границ муниципального образования, преобразования муниципального образования состоявшимся необходимо участие в нем более половины жителей муниципального образования или части территории муниципального образования. Согласие населения на изменение границ муниципального образования или преобразования муниципального образования считается полученным при одобрении вынесенных на голосование вопросов более половины избирателей, принявших участие в голосовании.

## **§ 6. Сход граждан**

ФЗ № 131 содержит две статьи, посвященные сходу граждан. Статья 25 регулирует порядок проведения схода граждан, осуществляющего полномочия представительного органа муниципального образования (ст. 25). Статья 25.1 предусматривает проведение схода граждан по тем вопросам, которые не

входят в компетенцию представительного органа муниципального образования и намного шире по своему содержанию (вопросы, касающиеся территориальной организации местного самоуправления, вопросы о самообложении граждан, о старосте сельского населенного пункта). И та и другая форма проведения схода относится к императивной форме осуществления населением местного самоуправления.

Рассмотрим более подробно каждую из этих форм осуществления схода граждан.

Сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа муниципального образования, проводится в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек для решения вопросов местного значения. Сход граждан может проводиться также в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, более 100 и не более 300 человек для решения вопросов местного значения. Сход граждан правомочен при участии в нем более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом.

ФЗ № 131 предусмотрено, что сход граждан может созываться главой муниципального образования самостоятельно либо по инициативе группы жителей поселения численностью не менее 10 человек.

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.

Ч. 4. и 5 данной статьи подчеркивают обязательное участие в сходе граждан органов местного самоуправления. Решение схода граждан считается



принятым, если за него проголосовало более половины участников схода граждан.

В ст. 25.1. установлены случаи, в которых сход граждан может проводиться: 1) в населенном пункте по вопросу изменения границ поселения (муниципального района), в состав которого входит указанный населенный пункт, влекущего отнесение территории указанного населенного пункта к территории другого поселения (муниципального района); 2) в поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, по вопросам изменения границ, преобразования указанного поселения; 3) в поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляет сход граждан, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составит более 100 человек, по вопросу об образовании представительного органа поселения, о его численности и сроке полномочий; 4) в поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, по вопросу о введении и об использовании средств самообложения граждан; 4.1) в населенном пункте, входящем в состав поселения, внутригородского района, внутригородской территории города федерального значения, городского округа либо расположенном на межселенной территории в границах муниципального района, по вопросу введения и использования средств самообложения граждан на территории данного населенного пункта; 5) в населенном пункте, расположенном на межселенной территории, в целях выдвижения инициативы населения по вопросам, связанным с организацией и осуществлением местного самоуправления; 6) в поселении, расположенном на территории с низкой плотностью сельского населения или в труднодоступной местности, если численность населения сельского поселения составляет не более 100 человек, по вопросу об упразднении поселения; 7) в сельском населенном пункте по вопросу выдвижения кандидатуры старосты сельского

населенного пункта, а также по вопросу досрочного прекращения полномочий старосты сельского населенного пункта.

Данный вид схода также может проводиться в сельских населенных пунктах в целях выдвижения кандидатур в состав конкурсной комиссии при проведении конкурса на замещение должности муниципальной службы.

Правомочность данного схода граждан определяется при участии в нем более половины обладающих избирательным правом жителей населенного пункта или поселения. Решение такого схода граждан считается принятым, если за него проголосовало более половины участников схода граждан.

## **§ 7. Правотворческая инициатива граждан**

В ч.1 ст. 26 ФЗ № 131 установлено, что с правотворческой инициативой может выступить инициативная группа граждан, обладающих избирательным правом, в порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования. Для инициативной группы законом установлена минимальная численность, которая не может превышать 3 процента от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом. В случае отсутствия нормативного правового акта представительного органа муниципального образования, регулирующего порядок реализации правотворческой инициативы граждан, принятие к рассмотрению и рассмотрение проекта муниципального правового акта, внесенного гражданами, осуществляются в соответствии с Законом о местном самоуправлении. Это также подчеркивает возвышение роли правотворческой инициативы граждан как института непосредственной демократии в местном самоуправлении.

Ч. 2 данной статьи устанавливает, что проект муниципального правового акта, внесенный в порядке реализации правотворческой инициативы граждан,

подлежит обязательному рассмотрению органом местного самоуправления или должностным лицом местного самоуправления, к компетенции которых относится принятие соответствующего акта, в течение трех месяцев со дня его внесения. Представителям инициативной группы граждан должна быть обеспечена возможность изложения своей позиции при рассмотрении указанного проекта. В случае, если принятие муниципального правового акта, проект которого внесен в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, относится к компетенции коллегиального органа местного самоуправления, указанный проект должен быть рассмотрен на открытом заседании данного органа.

Следует отметить, что решение, принятое органом местного самоуправления по проекту муниципального правового акта, должно быть мотивированным и доведено до сведений внесшей его инициативной группы граждан.

## **§ 8. Территориальное общественное самоуправление**

В ч. 1 ст. 27 ФЗ № 131 содержится определение понятия территориального общественного самоуправления: «под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, 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». Споры о месте данного института в правовой системе, о природе и характере соответствующей инициативной деятельности граждан продолжаются до сих пор. Так, одни авторы считают, что территориальное общественное

самоуправление есть низовой уровень публичной власти <sup>31</sup>, другие – разновидность общественных объединений<sup>32</sup>, третьи – пограничное явление, обладающее качествами органа власти и объединения граждан<sup>33</sup>.

В ФЗ № 131 предусмотрены три формы осуществления территориального общественного самоуправления: собрания, конференции граждан, а также через органы территориального общественного самоуправления (избираемые на собраниях или конференциях граждан).

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.

В ч. 7 данной статьи сформулированы исключительные полномочия собраний, конференций граждан, осуществляющих территориальное общественное самоуправление, к которым относятся следующие: 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.

---

31 Авакьян С.А. Указ. соч. С. 258, 299.

32 Кокарев И.Е. Соседские сообщества: путь к будущему России. М.: Прометей, 2001. С.7.

33 Раздьяконова Е.В. Территориальное общественное самоуправление: проблемы муниципально-правового регулирования в городских округах: автореф. канд. юрид. наук. Челябинск, 2010. С. 10.

Территориальное общественное самоуправление имеет свой устав, с момента регистрации которого оно считается учрежденным. В Законе о местном самоуправлении установлен исчерпывающий перечень требований к уставу, в числе которых: 1) территория, на которой оно осуществляется; 2) цели, задачи, формы и основные направления деятельности территориального общественного самоуправления; 3) порядок формирования, прекращения полномочий, права и обязанности, срок полномочий органов территориального общественного самоуправления; 4) порядок принятия решений; 5) порядок приобретения имущества, а также порядок пользования и распоряжения указанным имуществом и финансовыми средствами; 6) порядок прекращения осуществления территориального общественного самоуправления.

## **§ 9. Староста сельского населенного пункта**

Статья 27.1. «Староста сельского населенного пункта» была введена в ФЗ № 131 Федеральным законом от 18 апреля 2018 г. По замыслу законодателя, староста является одной из форм участия населения в осуществлении местного самоуправления и способствует организации взаимодействия органов местного самоуправления и жителей сельского населенного пункта при решении вопросов местного значения в сельском населенном пункте, расположенном в поселении, городском округе или на межселенной территории. Как видно из названия статьи, старосты могут создаваться только в сельских населенных пунктах.

Староста сельского населенного пункта назначается представительным органом муниципального образования, в состав которого входит данный сельский населенный пункт, по представлению схода граждан сельского населенного пункта из числа лиц, проживающих на территории данного сельского населенного пункта и обладающих активным избирательным правом.

Не совсем понятно ФЗ № 131 установил статус старосты. В ч. 3. указано, что староста сельского населенного пункта не является лицом, замещающим государственную должность, должность государственной гражданской службы, муниципальную должность или должность муниципальной службы, не может состоять в трудовых отношениях и иных непосредственно связанных с ними отношениях с органами местного самоуправления. Это показывает полную отчужденность старосты от органов государственной власти и органов местного самоуправления. В то же время в ч. 5 урегулировано, что срок полномочий старосты сельского населенного пункта устанавливается уставом муниципального образования и не может быть менее двух и более пяти лет. Т.е. этот срок полномочий соответствует сроку полномочий органов местного самоуправления. Кроме того, на старосту распространяются нормы ст. 40 Закона о местном самоуправлении, касающиеся досрочного прекращения полномочий органов местного самоуправления.

Для старосты установлены определенные ограничения. Старостой сельского населенного пункта не может быть назначено лицо: 1) замещающее государственную должность, должность государственной гражданской службы, муниципальную должность или должность муниципальной службы; 2) признанное судом недееспособным или ограниченно дееспособным; 3) имеющее непогашенную или неснятую судимость.

Староста сельского населенного пункта для решения возложенных на него задач: 1) взаимодействует с органами местного самоуправления, муниципальными предприятиями и учреждениями и иными организациями по вопросам решения вопросов местного значения в сельском населенном пункте; 2) взаимодействует с населением, в том числе посредством участия в сходах, собраниях, конференциях граждан, направляет по результатам таких мероприятий обращения и предложения, в том числе оформленные в виде проектов муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению органами местного самоуправления; 3) информирует жителей

сельского населенного пункта по вопросам организации и осуществления местного самоуправления, а также содействует в доведении до их сведения иной информации, полученной от органов местного самоуправления; 4) содействует органам местного самоуправления в организации и проведении публичных слушаний и общественных обсуждений, обнародовании их результатов в сельском населенном пункте; 5) осуществляет иные полномочия и права, предусмотренные уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

## **§ 10. Публичные слушания, общественные обсуждения**

Следует отметить, что статья 28 ФЗ № 131 изложена в новой редакции. Во - первых, само наименование статьи изменено. Ранее она носила название «Публичные слушания». Некоторые положения статьи также претерпели значительные изменения, о которых речь пойдет ниже.

Большая часть статьи, как и прежде, регулирует порядок и условия проведения публичных слушаний. Для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования могут проводиться публичные слушания (ст. 28 ФЗ № 131).

Публичные слушания проводятся по инициативе населения, представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования или главы местной администрации, осуществляющего свои полномочия на основе контракта.

Существенные изменения были внесены в ч.3 ст. 28 ФЗ № 131, согласно которой теперь 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 в соответствии со статьей 13 Закона о местном самоуправлении для преобразования муниципального образования требуется получение согласия населения муниципального образования, выраженного путем голосования либо на сходах граждан.

Впервые об общественных обсуждениях говорится в ч. 5 данной статьи. Данная форма участия населения в осуществлении местного самоуправления наряду с публичными слушаниями может быть реализована по проектам муниципально-правовых актов, касающихся землепользования и застройки, межевания территории, правил благоустройства и др. Однако в Законе не содержится определение понятия «общественные обсуждения» и в чем их принципиальное отличие от «публичных слушаний».

Ч. 6 вышеуказанной статьи гласит: «в поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, публичные слушания и общественные обсуждения могут не проводиться по проектам муниципальных правовых актов и вопросам, решения по которым принимаются сходом граждан».

## **§ 11. Собрание граждан. Конференция граждан**



В ФЗ № 131 «собрание граждан» и «конференция граждан» - две разные статьи, но мы их рассмотрим вместе, поскольку данные формы схожи между собой и относятся к консультативным формам участия населения в осуществлении населением местного самоуправления.

Собрания граждан могут проводиться для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, осуществления территориального общественного самоуправления на части территории муниципального образования (ст. 29 ФЗ № 131). Собрания граждан, таким образом, являются одной из форм осуществления территориального общественного самоуправления.

Собрание граждан проводится по инициативе населения, представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, а также в случаях, предусмотренных уставом территориального общественного самоуправления. Если собрание граждан проводится по инициативе представительного органа или главы, оно назначается соответственно представительным органом или главой муниципального образования. Если инициатором выступило население, собрание назначается представительным органом муниципального образования в порядке, установленном уставом муниципального образования. Порядок назначения и проведения собрания граждан в целях осуществления территориального общественного самоуправления определяется уставом территориального общественного самоуправления.

Закон о местном самоуправлении является основополагающим и предполагают дальнейшее регулирование порядка проведения собраний граждан муниципально-правовыми актами.

Кроме собраний в Законе предусмотрена конференция граждан (собрание делегатов). Ч. 1 ст. 30 устанавливает, что 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. Таким образом, конференцию граждан можно считать альтернативой собраниям граждан.

## **§ 12. Опрос граждан**

В учебной литературе опрос зачастую связывают с консультативным референдумом (голосованием), исходя из того, что это лишь разные термины для обозначения одного и того же явления - голосования населения. Однако, в Законе о местном самоуправлении опрос граждан понимается в социологическом значении<sup>34</sup>.

В ч.1 ст. 31 ФЗ № 131 указывается: «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».

Опрос граждан проводится по инициативе: 1) представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования - по вопросам местного значения; 2) органов государственной власти субъектов РФ - для учета мнения граждан при принятии решений об изменении целевого

---

34 Авакьян С.А. Указ. соч. С. 289.

назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения.

Решение о назначении опроса граждан принимается представительным органом муниципального образования посредством принятия нормативно-правового акта, в котором устанавливаются: 1) дата и сроки проведения опроса; 2) формулировка вопроса (вопросов), предлагаемого (предлагаемых) при проведении опроса; 3) методика проведения опроса; 4) форма опросного листа; 5) минимальная численность жителей муниципального образования, участвующих в опросе.

В ч. 6 этой статьи установлено обязательное условие проведения опроса - информирование о проведении опроса граждан не менее чем за 10 дней до его проведения.

Финансирование мероприятий, связанных с подготовкой и проведением опроса граждан, осуществляется: 1) за счет средств местного бюджета - при проведении опроса по инициативе органов местного самоуправления; 2) за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации - при проведении опроса по инициативе органов государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

### **§ 13. Обращения граждан в органы местного самоуправления**

В соответствии со ст. 33 Конституции РФ граждане РФ имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Данная конституционная норма более подробно раскрыта в ст. 32 ФЗ № 131 и в

Федеральном законе от 2 мая 2006 г. № 59 – ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>35</sup>.

Обращение гражданина – это направленные в орган местного самоуправления или должностному лицу письменные предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в орган местного самоуправления. Таким образом, основные виды обращений: предложение, заявление, жалоба. Также разновидностью обращения являются устные обращения и наказы избирателей.

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

Вопрос о роли обращений граждан как института непосредственной демократии в системе местного самоуправления не относится к числу достаточно разработанных. В законе о местном самоуправлении, регулирующем участие населения, а не отдельного гражданина, предполагается коллективная форма обращений, поскольку именно коллективно граждане могут инициировать изменение границ и преобразование муниципальных образований, проведение местного референдума, отзыв выборного лица местного самоуправления, внести проект нормативного правового акта и решить другие вопросы муниципального образования.

#### **§ 14. Другие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении**

---

<sup>35</sup> О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59 – ФЗ (с изменениями от 27 декабря 2018 г.) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

ФЗ № 131 не содержит исчерпывающего перечня форм непосредственной демократии. Об этом свидетельствует статья 33, предусматривающая наличие и других форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления. В ней сказано, что граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоречащих Конституции Российской Федерации, Закону о местном самоуправлении и иным федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации. В таком случае следует вывод о том, что к таким формам можно отнести массовые акции граждан. Ст. 2 Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» определяются следующие виды массовых акций: публичное мероприятие, собрание, митинг, демонстрация, шествие, пикетирование, марш, цепь. Порядок и условия проведения данных акций подробно раскрывает вышеупомянутый закон.

### **Контрольные вопросы и задания:**

1. Каким образом действующее законодательство регламентирует участие населения в осуществлении местного самоуправления?
2. Перечислите императивные и консультативные формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.
3. Охарактеризуйте формы осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления.
4. Участвовали ли вы в осуществлении местного самоуправления в муниципальном образовании по месту своего жительства? Когда и при каких обстоятельствах это происходило?

## **ГЛАВА 8 Экономическая основа местного самоуправления**

§ 1. Понятие экономической основы местного самоуправления.

§ 2. Понятие муниципальной собственности и правовые способы ее формирования.

§ 3. Понятие и состав муниципального имущества.

§ 4. Местный бюджет.

§ 5. Бюджетный процесс.

### **§ 1. Понятие экономической основы местного самоуправления**

В соответствии с ч. 1 ст. 49 ФЗ № 131 экономическую основу местного самоуправления составляют находящиеся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований.

Самостоятельность органов самоуправления должна опираться на экономическую основу в виде земли и природных ресурсов, муниципальных предприятий, иных объектов местного хозяйства, создающих источники местных доходов. Вместе с тем реформирование системы местного самоуправления на принципах самоорганизации, самообеспечения предполагает активную работу по расширению финансирования муниципальной экономики, поиску новых источников финансовой поддержки экономических программ муниципальных образований.

Наличие собственной экономической основы дает возможность муниципальным образованиям эффективно использовать принадлежащее им имущество. Муниципальный бюджет должен служить укреплению экономической самостоятельности муниципального образования, активизации его хозяйственной деятельности, позволяет развивать инфраструктуру на подведомственной территории, выявлять и использовать резервы финансовых ресурсов. А категория имущественных прав муниципальных образований,

включенная в понятие экономической основы местного самоуправления Законом о местном самоуправлении, предполагает - в рамках закона - их участие в хозяйственном обороте, выпуск ценных бумаг, привлечение объектов государственной и иных форм собственности для решения задач местного самоуправления.

Формирование экономической основы местного самоуправления тесно связано с общеэкономическими преобразованиями в Российской Федерации. На начальном этапе экономических реформ их нормативная база была весьма бедной. В основном для проведения мероприятий по внедрению и развитию рыночных отношений использовалось союзное и зарождающееся новое российское законодательство (Законы РСФСР от 24 декабря 1990 г. "О собственности в РСФСР", от 25 декабря 1990 г. "О предприятиях и предпринимательской деятельности", от 21 ноября 1990 г. "О дополнительных полномочиях местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям", постановление Верховного Совета РСФСР от 27 декабря 1991 г. "О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республики в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность" и др.)

Далее формируются более стабильные правовые основы регулирования экономической деятельности в Российской Федерации в целом и применительно к местному самоуправлению. В этом плане большую роль сыграли Гражданский кодекс РФ, Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. "О приватизации государственного и муниципального имущества", Налоговый кодекс РФ и Бюджетный кодекс РФ, Федеральный закон 1995 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и Федеральный закон 1997 г. "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации". В настоящее время действующий ФЗ № 131 создает

правовую основу совершенствования экономической основы местного самоуправления в современных условиях.

## **§ 2. Понятие муниципальной собственности и правовые способы ее формирования**

Согласно ч. 2 ст. 8 Конституции Российской Федерации муниципальная собственность признается и защищается наравне с частной, государственной и иными формами собственности. В части 1 ст. 130 Конституции Российской Федерации закреплено, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Муниципальная собственность – это собственность муниципального образования. Такое понятие содержится в ст. 215 Гражданского кодекса РФ<sup>36</sup>.

Анализ законодательства позволяет выделить административный и гражданско-правовой способы формирования муниципальной собственности. Административный порядок предполагает волю одной стороны - государства и реализуется при издании акта органа государственной власти. Гражданско-правовой способ основывается на переходе прав на объекты собственности путём заключения гражданско-правовых договоров и сделок. Муниципальное образование вправе заключать их с другими субъектами гражданских прав. В этом случае учитывается воля обеих сторон, что ставит органы местного самоуправления в равное положение с контрагентом. Более детальное закрепление способов формирования муниципальной собственности происходит на уровне субъектов РФ.

---

<sup>36</sup> Гражданский кодекс РФ (часть 1): федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (с изменениями от 1 июля 2021 г.) // Российская газета. – 1994. - № 238-239. – 8 декабря.



В качестве примера возникновения права муниципальной собственности административно-правовым способом можно привести в пример статью 225 ГК РФ, регулируемую правовые отношения, связанные с приобретением права собственности на бесхозные вещи. Пункт 3 этой статьи определяет особые правила для приобретения в собственность бесхозных недвижимых вещей. Они сначала должны быть взяты на государственный учет по заявлению органа местного самоуправления, на территории которого они находятся. Значение этого акта заключается в том, чтобы по истечении года с момента взятия на учет данное недвижимое имущество могло по решению суда перейти в муниципальную собственность. До решения суда право собственности сохраняется за оставившим его лицом и оно может взять его во владение. Такое имущество может быть приобретено в этот период и по приобретательной давности. Следовательно, в законе установлен определенный период времени, в течение которого бесхозная недвижимая вещь может вернуться к собственнику или перейти к другим лицам по приобретательной давности. Только по истечении этого периода суд по иску органа, уполномоченного управлять муниципальным имуществом, признает бесхозное недвижимое имущество муниципальной собственностью.

Право муниципальной собственности также может возникать при передаче в муниципальную собственность объектов, имущества, приобретенного в результате коммерческой и некоммерческой деятельности муниципальных предприятий и учреждений. При этом имущество унитарного предприятия (учреждения) - существующее, создаваемое и приобретаемое - является неделимым и не может быть распределено по вкладам (паям, долям), в том числе между работниками предприятия, поскольку является объектом муниципальной собственности. Муниципальная собственность возникает при приобретении движимого и недвижимого имущества по сделкам (на основании договоров купли-продажи, дарения, а также иных сделок об отчуждении данного имущества), при переработке вещей, самовольной постройке, находке,

существовании на территории города бесхозных вещей, в силу приобретательской давности и по иным основаниям, определенным законодательством Российской Федерации.

Формирование муниципальной собственности муниципальных образований, сформированных на основе Закона о местном самоуправлении, связано с перераспределением и разграничением государственного и муниципального имущества. Этот процесс включает в себя два самостоятельных аспекта: 1) перераспределение имущества между РФ, субъектами РФ и муниципальными образованиями; 2) разграничение имущества прежних муниципальных образований между новыми муниципальными образованиями разных типов - муниципальными районами, городскими и сельскими поселениями, городскими округами.

Наиболее распространенными способами формирования муниципальной собственности являются: муниципализация (передача безвозмездно или за выкуп имущества из государственной и частной собственности в муниципальную собственность); покупка; дарение; строительство новых объектов; передача по судебному решению; захват бесхозных объектов; изъятие для муниципальных нужд и т.п.<sup>37</sup>.

### **§ 3. Понятие и состав муниципального имущества**

В ст. 50 ФЗ № 131 содержится перечень имущества, которое может находиться в собственности муниципальных образований. В ч. 1 этой статьи указано, что в собственности муниципальных образований может находиться:

- 1) имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения;
- 2) имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных

---

37 Беликов П.П. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «Гарант».

полномочий, переданных органам местного самоуправления, в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также имущество, предназначенное для осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления, переданных им в порядке, предусмотренном частью 4 статьи 15 Закона о местном самоуправлении; 3) имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования; 4) имущество, необходимое для решения вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами и которые не отнесены к вопросам местного значения; 5) имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения в соответствии с ч. 3 и 4 ст. 14, ч. 3 ст. 16 и ч. 2 и 3 ст. 16.2 ФЗ № 131, а также имущество, предназначенное для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с ч. 1 и 1.1 ст. 17 указанного закона.

В ч. 5 ст. 50 содержится пояснение, что в случаях возникновения у муниципальных образований права собственности на имущество, не соответствующее требованиям ч. 1 ст. 50, указанное имущество подлежит перепрофилированию (изменению целевого назначения имущества) либо отчуждению. Таким образом, муниципальные образования не могут иметь в собственности никакого иного имущества, если оно не попадает в перечень объектов, названных в ФЗ № 131.

В старой редакции ФЗ № 131 был урегулирован состав муниципального имущества в зависимости от вида муниципального образования. В настоящее время все перечисленные в ч. 1 ст. 50 виды имущества в одинаковой степени могут находиться в собственности различных видов муниципальных образований.

#### **§ 4. Местный бюджет (структура доходов и расходов)**

В соответствии с ч. 1 ст. 52 ФЗ № 131 каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет. Последняя редакция данного закона содержит, в основном, отсылочные нормы, касающиеся структуры доходов и расходов местного бюджета. Все правоотношения, касающиеся, порядка составления расходной и доходной частей местного бюджета, принятия местного бюджета регулируются Бюджетным кодексом РФ от 31 июля 1998 г.<sup>38</sup> (далее – БК РФ).

Статья 15 БК РФ устанавливает, что бюджет муниципального образования (местный бюджет) предназначен для исполнения расходных обязательств муниципального образования. Использование органами местного самоуправления иных форм образования и расходования денежных средств для исполнения расходных обязательств муниципальных образований не допускается. В местных бюджетах в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации отдельно предусматриваются средства, направляемые на исполнение расходных обязательств муниципальных образований, возникающих в связи с осуществлением органами местного самоуправления полномочий по вопросам местного значения, и расходных обязательств муниципальных образований, исполняемых за счет субвенций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации для осуществления отдельных государственных полномочий.

Под расходами местных бюджетов следует понимать выделение и использование финансовых ресурсов, аккумулированных в бюджетах муниципальных образований в соответствии с правовыми актами о бюджетах

---

<sup>38</sup> Бюджетный кодекс РФ: федеральный закон от 31 июля 1998 г. ( с изменениями от 1 июля 2021 г.) // Российская газета. 1998. 12 августа. № 153-154.

на соответствующий финансовый год. В силу значительного разнообразия всевозможных бюджетных трат законодательно описать всю систему расходов местных бюджетов просто невозможно. Поэтому БК РФ только определяет порядок установления расходных обязательств муниципальных образований, то есть устанавливает единые методологические подходы к формированию расходов местных бюджетов, которые заключаются в следующем. Для формирования расходов местного бюджета в каждом муниципальном образовании необходимо определить весь перечень действующих расходных обязательств, то есть, в соответствии со ст. 87 БК РФ составить и вести реестр расходных обязательств.

Расходные обязательства - обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования) или действующего от его имени казенного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета.

Согласно ч. 1 ст. 86 БК РФ расходные обязательства муниципального образования возникают в результате: принятия муниципальных правовых актов по вопросам местного значения и иным вопросам, которые в соответствии с федеральными законами вправе решать органы местного самоуправления, а также заключения муниципальным образованием (от имени муниципального образования) договоров (соглашений) по данным вопросам; принятия муниципальных правовых актов при осуществлении органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий; заключения от имени муниципального образования договоров (соглашений) муниципальными казенными учреждениями. Расходы местных бюджетов на решение вопросов местного значения определяются в соответствии со ст. 14, 15, 16, 16.2, 17 ФЗ № 131. Федеральными органами государственной власти и

органами государственной власти субъектов РФ устанавливается порядок осуществления расходов местных бюджетов на осуществление отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления. Таким образом, финансовое обеспечение и регулирование осуществляется тем уровнем, с которого были переданы полномочия.

Согласно ч. 4 ст. 86 БК РФ органы местного самоуправления самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников муниципальных учреждений с соблюдением требований, установленных настоящим Кодексом. Формирование расходов местного бюджета осуществляется на основе единой бюджетной классификации. В соответствии со ст. 21 БК РФ едиными для бюджетов бюджетной системы РФ разделами классификации расходов бюджетов являются: 1) общегосударственные вопросы; 2) национальная оборона; 3) национальная безопасность и правоохранительная деятельность; 4) национальная экономика; 5) жилищно-коммунальное хозяйство; 6) охрана окружающей среды; 7) образование; 8) культура, кинематография; 9) здравоохранение; 10) социальная политика; 11) физическая культура и спорт; 12) средства массовой информации; 13) обслуживание государственного и муниципального долга; 14) межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации.

Местный бюджет помимо расходной части включает в себя также и доходную часть. Доходы бюджета - поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с БК РФ источниками финансирования дефицита бюджета. Виды, структура и фактические объемы доходов местных бюджетов определяют финансовые возможности органов местного самоуправления по реализации возложенных на них полномочий. Доходы местных бюджетов

определяются ст. 39, 41, 42, 46, 47, 58 и специальной главой 9 БК РФ. Видами доходов местных бюджетов являются налоговые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные поступления. Рассмотрим основные положения Бюджетного кодекса РФ, касающиеся доходной части местного бюджета.

В соответствии с БК РФ в местные бюджеты зачисляются следующие виды налогов: местные налоги, к которым относятся земельный налог и налог на имущество физических лиц. Данные налоги зачисляются в местные бюджеты в полном объеме и являются основой их налоговой автономии. Закон о местном самоуправлении позволяет направлять в местные бюджеты доходы от определенных видов региональных налогов и сборов. Они зачисляются в местные бюджеты по налоговым ставкам, установленным законами субъектов РФ в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, а также по нормативам отчислений, за исключением случаев, специально установленных нормами федерального закона. Причем установление таких нормативов законом субъекта РФ о бюджете субъекта на очередной финансовый год или иным законом субъекта РФ на ограниченный срок не допускается.

Доходы от региональных доходов и сборов зачисляются в бюджеты муниципальных районов, однако на деле часть этих доходов может поступать в бюджеты поселений, входящих в состав района, в соответствии с едиными для всех данных поселений нормативами отчислений, предусмотренными решениями представительного органа муниципального района. Установление таких нормативов решением представительного органа муниципального района о бюджете муниципального района на очередной финансовый год или иным решением на ограниченный срок не допускается.

По тем же налоговым ставкам и (или) нормативам отчислений доходы от региональных налогов и сборов зачисляются в бюджеты городских округов. В местные бюджеты зачисляются и доходы от федеральных налогов и сборов - по нормативам отчислений и (или) по налоговым ставкам, установленным

законодательством Российской Федерации о налогах и сборах. Бюджетным кодексом РФ и (или) законодательством Российской Федерации о налогах и сборах устанавливаются единые для всех поселений или муниципальных районов (городских округов) налоговые ставки и (или) нормативы отчислений для зачисления доходов от определенного вида федерального налога (сбора) в соответствующие местные бюджеты.

Зачисляемые в местные бюджеты доходы от региональных и федеральных налогов и сборов принято называть регулирующими доходами. В настоящее время, несмотря на предписание закона, в местных бюджетах сохраняется низкий уровень собственных, закрепленных за ними, доходов. Преобладают отчисления от регулирующих доходов, нормативы по которым могут ежегодно меняться, что обеспечивает устойчивость взаимоотношений между бюджетами разных уровней. Таким образом, муниципальные образования реально собственными бюджетными ресурсами почти не обладают, прежде всего из-за игнорирования органами государственной власти субъектов РФ требований законодательства.

Неналоговые доходы местных бюджетов определяются ст. 62 БК РФ. К ним относятся: доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, за исключением имущества муниципальных бюджетных и автономных учреждений, а также имущества муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных; доходы от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале), находящегося в муниципальной собственности, за исключением движимого имущества муниципальных бюджетных и автономных учреждений, а также имущества муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных; доходы от платных услуг, оказываемых муниципальными казенными учреждениями; часть прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, в размерах, определяемых в порядке, установленном муниципальными правовыми актами



представительных органов муниципальных образований; плата за использование лесов, расположенных на землях, находящихся в муниципальной собственности; часть платы за негативное воздействие на окружающую среду по нормативу 40%.

В соответствии со ст. 42 БК РФ к доходам местных бюджетов от использования муниципального имущества также относятся: доходы, получаемые в виде арендной либо иной платы за передачу в возмездное пользование муниципального имущества, за исключением имущества бюджетных и автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных, земельных участков и иных объектов недвижимого имущества, находящихся в федеральной собственности, используемых Федеральным фондом содействия развитию жилищного строительства в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2008 г. N 161-ФЗ "О содействии развитию жилищного строительства"; средства, получаемые в виде процентов по остаткам бюджетных средств на счетах в Центральном банке Российской Федерации и в кредитных организациях; средства, получаемые от передачи имущества, находящегося в муниципальной собственности (за исключением имущества бюджетных и автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных, и имущества, переданного в доверительное управление юридическим лицам, созданным в организационно-правовой форме государственной компании), в залог, в доверительное управление; плата за пользование бюджетными кредитами; доходы в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим муниципальным образованиям, за исключением случаев, установленных федеральными законами

Кроме того, в соответствии с ч. 3 ст. 41 БК РФ к неналоговым доходам местных бюджетов также относятся: средства, полученные в результате

применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного Российской Федерации, субъектам РФ, муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия; средства самообложения граждан.

К безвозмездным поступлениям в доходы местных бюджетов в соответствии с ч. 4 ст. 41 БК РФ относятся: дотации из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации; субсидии из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (межбюджетные субсидии); субвенции из федерального бюджета и (или) из бюджетов субъектов РФ; иные межбюджетные трансферты из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации; безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования.

## **§ 5. Бюджетный процесс**

Бюджетный процесс – это последовательное осуществление управленческих действий участниками бюджетного процесса, сгруппированных в отдельные этапы, обеспечивающее законное и эффективное формирование и использование бюджетного денежного фонда.

Этапами бюджетного процесса на муниципальном уровне являются: составление проекта местного бюджета; публичные слушания по проекту местного бюджета; рассмотрение и утверждение проекта местного бюджета представительным органом муниципального образования; исполнение местного бюджета; составление бюджетной отчетности; публичные слушания по проекту отчета об исполнении местного бюджета; внешняя проверка годового отчета об исполнении местного бюджета; рассмотрение и утверждение годового отчета

об исполнении местного бюджета представительным органом муниципального образования.

Участниками местного бюджетного процесса являются: глава муниципального образования; представительный орган муниципального образования; местная администрация, контрольно-счетный орган муниципального образования, главные распорядители и распорядители бюджетных средств, главные администраторы и администраторы доходов местного бюджета, а также получатели бюджетных средств.

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

Формирование, утверждение, исполнение местного бюджета и контроль за его исполнением осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно с соблюдением требований, установленных федеральными законами, а также принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Федерации.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации составлению проекта местного бюджета муниципального образования предшествуют разработка прогнозов социально-экономического развития муниципального образования и отраслей экономики, а также подготовка сводных финансовых балансов, на основании которых администрация муниципального образования осуществляет подготовку проекта местного бюджета.

Порядок и сроки подготовки проекта местного бюджета муниципального образования, перечень документов и материалов, обязательных для представления с проектом бюджета, определяются положением о бюджетном

устройстве и бюджетном процессе. Проект местного бюджета составляется в соответствии с требованиями бюджетной классификации, установленными федеральными и региональными законами решениями представительного органа муниципального образования.

Бюджет муниципального образования рассматривается и утверждается представительным органом по представлению главы муниципального образования. Проект местного бюджета муниципального образования предварительно рассматривается комиссией (комитетом) представительного органа муниципального образования, ведающей вопросами бюджета.

Исполнение местного бюджета муниципального образования обеспечивается его администрацией. Организация исполнения местного бюджета возлагается на соответствующий финансовый орган администрации муниципального образования.

Бюджет муниципального образования исполняется на основе единства кассы и подведомственности расходов. Кассовое обслуживание исполнения бюджета муниципального образования осуществляется в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Помимо прямого участия органов местного самоуправления в решении финансовых вопросов на местном уровне, существует механизм воздействия государства на местную финансовую систему – межбюджетные отношения. Ст. 60, 61 ФЗ № 131 устанавливают возможность выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований (дотации). Порядок и условия данной помощи муниципальным образованиям регулируется более подробно ст. 137, 138 БК РФ. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений, внутригородских районов, муниципальных районов, муниципальных округов, городских округов, городских округов с внутригородским делением предусматриваются в бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год. В соответствии со ст. 137 БК РФ право на получение дотаций имеют все городские и сельские поселения, уровень

бюджетной обеспеченности которых не превышает уровень, установленный в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности городских и сельских поселений. Распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений между поселениями или заменяющие их дополнительные нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц в бюджеты поселений по общему правилу утверждаются законом субъекта РФ о бюджете. Те же правила применяются и при выравнивании бюджетной обеспеченности муниципальных районов, муниципальных округов, городских округов, городских округов с внутригородским делением. Однако, законом субъекта РФ может быть предусмотрен различный порядок расчета указанных дотаций для бюджетов муниципальных районов и бюджетов городских округов.

Статья 63 ФЗ № 131 предусматривает порядок предоставления субвенций муниципальным образованиям для осуществления отдельных государственных полномочий. Поскольку отдельные государственные полномочия могут выполнять только органы местного самоуправления муниципального района, муниципального округа и городского округа, следовательно субвенции могут быть предоставлены только вышеуказанным муниципальным образованиям. В ч. 1 данной статьи указывается, что финансовое обеспечение расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении государственных полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам местного самоуправления, осуществляется за счет средств федерального бюджета путем предоставления субвенций местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации в соответствии с БК РФ.

Субвенции на осуществление переданных органам местного самоуправления государственных полномочий Российской Федерации предоставляются из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях их распределения между местными бюджетами на

указанные цели в соответствии с БК РФ. Согласно ст. 140 БК РФ субвенции местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации формируются в бюджете субъекта Российской Федерации за счет: 1) субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета на осуществление органами местного самоуправления отдельных полномочий федеральных органов государственной власти; 2) собственных доходов и источников финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации в объеме, необходимом для осуществления органами местного самоуправления отдельных полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Распределение субвенций местным бюджетам из бюджета субъекта РФ утверждается законом о бюджете субъекта РФ по каждому муниципальному образованию и виду субвенции.

Помимо мер по выравниванию уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований Федеральный закон 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предусмотрел в ст. 63.1. и ст. 65 иные средства финансовой помощи местным бюджетам из бюджетов других уровней.

Субсидии предоставляются для софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения из бюджета субъекта РФ местным бюджетам.

Отбор инвестиционных программ и проектов, а также муниципальных образований, которым предоставляются указанные субсидии, осуществляется в порядке, установленном законами субъектов РФ в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ. Распределение субсидий из фонда муниципального развития между муниципальными образованиями утверждается законом субъекта РФ о его бюджете на очередной финансовый год.

Назначение, условия предоставления и расходования указанных субсидий устанавливаются законом субъекта РФ. Отбор муниципальных образований, которым предоставляются субсидии, и распределение субсидий между муниципальными образованиями осуществляются по единой методике, утверждаемой законами субъектов РФ в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ.

В случаях и порядке, предусмотренных законами субъекта РФ, бюджетам муниципальных образований могут быть предоставлены иные межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов РФ (ч.2 ст. 63.1. ФЗ № 131).

### **Контрольные вопросы и задания:**

1. Сформулируйте понятие экономической основы местного самоуправления.
2. Назовите способы формирования муниципальной собственности. Охарактеризуйте их.
3. Что собой представляют объекты муниципальной собственности?
4. Изучите нормативно-правовые акты муниципального образования по месту жительства, касающиеся порядка распоряжения муниципальным имуществом.
5. Дайте понятие финансовых средств муниципального образования.
6. Что собой представляет местный бюджет?
7. Сформулируйте понятие бюджетного процесса. Из каких стадий состоит бюджетный процесс?
8. Изучите положение о бюджетном процессе муниципального образования по месту жительства. Какие особенности бюджетного процесса в нем предусмотрены?

## **ГЛАВА 9 Предметы ведения муниципального образования и полномочия органов местного самоуправления**

§ 1. Понятие и основы правового регулирования предметов ведения муниципального образования.

§ 2. Понятие и виды полномочий органов местного самоуправления:

## **§ 1. Понятие и основы правового регулирования предметов ведения муниципального образования**

Компетенция местного самоуправления включает в себя два элемента: предметы ведения (круг рассматриваемых вопросов) и полномочия (объем прав и обязанностей). Определения данных терминов в законодательстве отсутствуют. При этом, одним из неоднозначно трактуемых в литературе является термин «предметы ведения». На наш взгляд, представляет интерес точка зрения авторов О.Е. Кутафина и В.И. Фадеева, которые считают, что предметы ведения местного самоуправления – это круг определяемых Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъектов РФ уставами муниципальных образований вопросов, обусловленных осуществлением местного самоуправления, его задачами и целями, местом и ролью в осуществлении власти и народа, решение по которым принимается населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления самостоятельно<sup>39</sup>. Таким образом, в соответствии с общеупотребительной трактовкой под предметами ведения понимают круг конкретно закрепленных вопросов, которые органы местного самоуправления правомочны осуществлять в соответствии со своим статусом, назначением.

Анализ законодательства позволяет сделать вывод о том, что предметы ведения органов местного самоуправления образуют: вопросы, отнесенные к ведению органов местного самоуправления Конституцией РФ (ст. 130, 132 Конституции РФ); вопросы местного значения (ст. 14, 15, 16, 16.2 ФЗ № 131); вопросы, не отнесенные к вопросам местного значения, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления (ст. 14.1, 15.1, 16.1

---

39 Кутафин О.Е., Фадеев В. И. Указ.соч. С. 291.



ФЗ № 131); отдельные государственные полномочия, переданные органам местного самоуправления в порядке ст. 19 ФЗ № 131; отдельные государственные полномочия, в реализации которых участвуют органы местного самоуправления в порядке ст. 20 ФЗ № 131.

Основное содержание предметов ведения местного самоуправления составляют вопросы местного значения. Согласно ст. 2 ФЗ № 131 вопросы местного значения – это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией РФ и ФЗ № 131 осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно. Следует отметить, что ФЗ № 131 исходит из сочетания материального и формального критериев при определении вопросов местного значения. При этом, важные подходы, связанные с конституционным истолкованием вопросов местного значения, содержатся в решениях Конституционного Суда РФ. Правовая позиция была выражена Конституционным Судом РФ в постановлениях по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 24 января 1997 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» и по делу о проверке конституционности ст. 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и ст. 31 Закона Республики Коми от 15 января 1998 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми»<sup>40</sup>, из которой следует, что вопросы местного значения могут и должны решать именно органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти. На органы же

---

40 По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики «О системе органов государственной власти в Удмуртской республике»: постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г.; По делу о проверке конституционности ст. 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и ст. 31 Закона Республики Коми «Об органах исполнительной власти в Республике Коми»: постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г.; По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области: постановление Конституционного суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П // СПС «Консультант плюс»

государственной власти возлагается обязанность создавать необходимые правовые, организационные, материально-финансовые и другие условия для становления и развития местного самоуправления и оказывать содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление. Аналогичные выводы следуют из других решений Конституционного Суда РФ. В постановлении Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области<sup>41</sup> был выражен ряд значимых позиций для характеристики самостоятельного решения населением вопросов местного значения. Согласно данному постановлению вопросы местного значения могут и должны решать именно органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти, недопустимость же ограничения прав местного самоуправления и принадлежащих ему полномочий по вопросам местного значения составляет одну из основ конституционного статуса местного самоуправления (ст. 12 и 130, ч. 1 ст. 132, ст. 133 Конституции РФ).

В настоящий момент, общепризнанным является установление четырех категорий вопросов: для поселения; для муниципального района; для муниципального и городского округа ( в т.ч. для городского округа с внутригородским делением) и для внутригородского района. Таким образом, перечень вопросов местного значения установлен в ФЗ № 131 в отношении каждого типа муниципального образования. Перечень вопросов местного значения для внутригородских территорий городов федерального значения устанавливается законами субъектов РФ – городов федерального значения исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства.

---

41 По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области: постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П // Собрание законодательства РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

Ранее в ст. 14 ФЗ № 131 содержался единый перечень вопросов местного значения для сельских и городских поселений как видов муниципальных образований. В новой редакции ФЗ № 131 установил различные перечни вопросов местного значения для городских и сельских поселений. При этом для городских поселений перечень вопросов местного значения остался в целом прежним, а для сельских поселений - минимальный перечень вопросов местного значения, состоящий из 13 пунктов. Согласно ч. 4 ст. 14 ФЗ № 131 в новой редакции вопросы местного значения, предусмотренные для городских поселений и не отнесенные к вопросам местного значения сельских поселений, на территориях сельских поселений решаются органами местного самоуправления соответствующих муниципальных районов.

Свобода действия органов местного самоуправления по решению местных вопросов является общепризнанной, так как перечень не является закрытым. Органы местного самоуправления имеют право решать «другие вопросы», не отнесенные к их компетенции, однако при наличии собственных средств.

Помимо вопросов местного значения и полномочий по их решению, в компетенцию местного самоуправления входят также права на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения. Их можно отнести к группе так называемых факультативных полномочий, поскольку в отличие от полномочий по решению вопросов местного значения, их реализация не является обязательной. Речь идет о полномочиях, закрепленных ст. 14.1., 15.1., 16.1 ФЗ № 131. Общими полномочиями, характерными для всех видов муниципальных образований, являются такие, как: создание музеев муниципального образования; участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству; создание условий для развития туризма; оказание содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации и реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений

на территории поселения. Имеются полномочия, характерные только для поселений, например, такие как: совершение нотариальных действий, предусмотренных законодательством, в случае отсутствия в поселении нотариуса; участие в организации и осуществлении мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории поселения. Имеются также отличия в объеме полномочий городских округов. Так, только в ведении городских округов находится право на создание муниципальных образовательных учреждений высшего профессионального образования. По смыслу указанных статей ФЗ № 131 данные полномочия относятся к государственным, но не являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми в соответствии с Федеральными законами или законами субъектов РФ.

Переданные же отдельные государственные полномочия устанавливаются непосредственно законом, финансируются за счет субвенций переданных из федерального бюджета или бюджета субъекта РФ и подлежат контролю со стороны органов государства.

При характеристике компетенции применительно к местному самоуправлению нужно учитывать, что переданные органам местного самоуправления отдельные государственные полномочия на период их осуществления становятся частью их компетенции. В ФЗ № 131 не установлен перечень отдельных государственных полномочий, ст. 19 и 20 данного закона закрепляют порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и их осуществление. В настоящее время к отдельным государственным полномочиям, наиболее часто передаваемым органам местного самоуправления законами субъектов РФ, относятся: полномочия по социальной поддержке детей – сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; полномочия по ведению записи актов гражданского состояния; полномочия по совершению нотариальных действий; ведение воинского

учета; участие в организации гражданской обороны; ведение статистического учета; архитектурно-строительный контроль и надзор; управление жилищным фондом; ведение государственного градостроительного кадастра и мониторинга объектов градостроительной деятельности; ведение земельного кадастра; обеспечение плодородия земель сельскохозяйственного назначения; использование лесов; лицензирование образовательной деятельности; создание и функционирование службы медико-социальной экспертизы; архивное дело; осуществление контроля за соблюдением карантинных правил; реализация государственной молодежной политики; государственное управление охраной труда; осуществление мер социальной защиты; установление дополнительных льгот по уплате госпошлины; регулирование тарифов (цен).

Гораздо сложнее обстоит дело с компетенцией местного самоуправления по решению вопросов, не относящихся к компетенции других органов публичной власти, поскольку в данном случае трудно понять к какой сфере относятся соответствующие вопросы, которые позволили себе решить органы местного самоуправления. На наш взгляд, закономерным можно считать деление компетенции органов местного самоуправления на собственную и делегированную. Можно сказать, что собственная компетенция установлена Конституцией, Федеральными законами для решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, а делегированная компетенция является компетенцией Российской Федерации, субъектов РФ, переданной для осуществления органам местного самоуправления.

Среди федеральных конституционных законов нет таких, которые были бы направлены специально на регулирование местного самоуправления. Однако среди федеральных законов, регулирующих и определяющих компетенцию местного самоуправления таковых множество. Большая часть из них связана с регулированием собственной компетенции органов местного

самоуправления, т.е. с решением вопросов местного значения. Так, полномочия по решению вопроса местного значения, связанного с формированием, утверждением, исполнением бюджета муниципального образования и контролем за исполнением данного бюджета, регулируются БК РФ.

Полномочия, связанные с утверждением генеральных планов муниципальных образований, правил землепользования и застройки, выдачей разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства и другие полномочия в сфере градорегулирования конкретизируются в Градостроительном кодексе РФ<sup>42</sup>. В Федеральном законе от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»<sup>43</sup> установлены полномочия органов местного самоуправления, связанные с организацией сбора и вывоза бытовых отходов и мусора. К другим федеральным законам, регулирующим полномочия органов местного самоуправления, можно отнести: Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 176-ФЗ «О почтовой связи»<sup>44</sup>, Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 78-ФЗ «О библиотечном деле»<sup>45</sup> и многие другие.

Немаловажным является осуществление полномочий органами местного самоуправления совместно с органами государственной власти, а также органами власти субъектов РФ. Как правило это полномочия, которые не нашли своего детального отражения в Законе о местном самоуправлении и регулируются смежными отраслями. Например, Федеральный закон от 31 мая 1996 г. N 61-ФЗ "Об обороне" в ст. 7 определяет, что органы местного

---

42 Градостроительный кодекс РФ: федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (с изменениями от 2 июля 2021 г.) // Российская газета. 2004. 30 декабря. № 290.

43 Об отходах производства и потребления: федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ (с изменениями от 2 июля 2021 г.) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 26. Ст.3009.

44 О почтовой связи: федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 176-ФЗ (с изменениями от 27 декабря 2019 г.) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 29. Ст.3697.

45 О библиотечном деле: федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 78-ФЗ (с изменениями от 11 июня 2021 г.) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 1. Ст.2.

самоуправления во взаимодействии с органами исполнительной власти субъектов РФ обеспечивают исполнение законодательства в области обороны<sup>46</sup>. В Федеральном законе от 28 марта 1998 г. N 53-ФЗ "О воинской обязанности и военной службе", в частности содержится норма, согласно которой органами местного самоуправления осуществляется содействие специализированным военным учреждениям в осуществлении первоначальной постановки на воинский учет<sup>47</sup>.

На федеральном уровне регулирование местного самоуправления осуществляется и другими нормативными актами. Это Указы Президента РФ и постановления Правительства РФ. Среди Указов Президента РФ следует отметить Указ Президента РФ от 26 октября 1993 г. N 1760 "О реформе местного самоуправления в Российской Федерации" и Указ Президента РФ от 15 октября 1999 г. N 1370 "Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации"<sup>48</sup>. Вопросы реализации полномочий органов местного самоуправления в различных сферах урегулированы в самых различных актах федеральных министерств и ведомств.

На уровне субъектов федерации общие вопросы регулирования местного самоуправления обычно находят отражение в их конституциях и уставах. В Оренбургской области местному самоуправлению посвящена глава 7 Устава (Основного закона) Оренбургской области от 20 ноября 2000 года N 724/213-ОЗ<sup>49</sup>. Кроме того, в законах субъектов РФ урегулированы отдельные государственные полномочия, передаваемые для осуществления органам местного самоуправления. Так, в Оренбургской области действуют

---

46 Об обороне: федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ (с изменениями от 11 июня 2021 г.) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 23. Ст. 2750.

47 О воинской обязанности и военной службе: федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ (с изменениями от 26 мая 2021 г.) // Собрание законодательства РФ. 1998. N 13. Ст. 1475.

48 Российская газета. 1993. 25 декабря. N 237.

49 Бюллетень Законодательного Собрания Оренбургской области. 2000. 25 октября.

следующие законы: «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями» от 7 мая 2001 г. № 206/267-II-ОЗ<sup>50</sup>, «О наделении органов местного самоуправления Оренбургской области отдельными государственными полномочиями в области регулирования тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса» от 28 сентября 2010 г. № 3822/887-IV-ОЗ<sup>51</sup>, «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Оренбургской области отдельными государственными полномочиями Оренбургской области по формированию торгового реестра» от 24 августа 2012 г. № 1037/304-V-ОЗ<sup>52</sup> и другие.

Наряду с федеральными и региональными нормативными актами, важное значение в области правового регулирования компетенции местного самоуправления занимают муниципальные правовые акты. По иерархии в правовой базе, регулирующей местное самоуправление, муниципальные акты занимают последний уровень. Однако, именно этими актами во исполнение всех вышестоящих положений конкретизируются и приводится в движение весь механизм полномочий органов местного самоуправления.

## **§ 2. Понятие и виды полномочий органов местного самоуправления**

Полномочиями считаются ограниченные обязанности и права, официально предоставленные для непосредственного осуществления деятельности органов. Компетенция органа складывается только в сочетании его предметов ведения и полномочий. Все полномочия органов местного самоуправления, исходя из анализа законодательства, можно подразделить на следующие виды: полномочия по вопросам местного значения; полномочия по вопросам, которые

---

50 Южный Урал. 2001. 18 мая. № 92.

51 Южный Урал. 2010. 3 октября. № 254.

52 Южный Урал. 2012. 2 сентября. № 201.



могут быть отнесены к своему ведению самими муниципальными образованиями; полномочия, передаваемые на договорной основе другими муниципальными образованиями; делегируемые государственные полномочия; не делегированные государственные полномочия, но закрепленные федеральным законом за органами местного самоуправления.

В положениях ФЗ № 131 вопросы местного значения не разделены на определенные группы или виды. Однако, исходя из формулировки данных вопросов и задач, направленных на решение этих вопросов, полномочия местного самоуправления по решению вопросов местного значения можно подразделить на следующие группы: полномочия местного самоуправления в социально-культурной сфере; полномочия местного самоуправления по управлению муниципальным хозяйством; полномочия местного самоуправления в сфере обеспечения безопасности, законности и правопорядка. В свою очередь к полномочиям местного самоуправления в социально-культурной сфере можно отнести следующие полномочия: в сфере образования; в сфере культуры; в сфере физической культуры и спорта; в сфере здравоохранения и социальной защиты.

Одной из наиболее сложных проблем в науке муниципального права является проблема установления собственных полномочий органов местного самоуправления. Как правило, полномочия дублируют вопросы местного значения. Таким образом, предметы ведения органов местного самоуправления часто пересекаются с их полномочиями. В ч. 1.1 ст. 17 ФЗ № 131 закреплено, что полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, указанных в ст. 14-16 ФЗ № 131, могут устанавливаться федеральными законами и уставами муниципальных образований. Использование в формулировке данной правовой нормы слова «могут» носит диспозитивный характер. Следовательно, решение этого вопроса передано на усмотрение федерального законодателя и органов местного самоуправления. На наш взгляд, следует согласиться с мнением

А.Н. Панфилова, считающим, что данное положение нуждается в корректировке <sup>53</sup>, поскольку не способствует четкой и эффективной организации муниципальной власти. Необходимо подчеркнуть, что установление полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения должно быть обязательным.

Как следует из анализа положений ФЗ № 131, органы местного самоуправления вправе осуществлять полномочия по решению вопросов, не относящихся к вопросам местного значения. Однако принципиальное отличие данных полномочий состоит в том, что они являются по своей сути «факультативными» полномочиями, поскольку органы местного самоуправления могут их осуществлять, но не обязаны. В ст. 14.1, 15.1, 16.1 содержится ряд вопросов отдельно для каждого вида муниципального образования, которые хотя и не являются вопросами местного значения, но которые органы местного самоуправления вправе решать. Таким образом, решение данных вопросов является правом органов местного самоуправления, а не обязанностью. Кроме того, данные вопросы нельзя смешивать с отдельными государственными полномочиями, поскольку для осуществления отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления передаются соответствующие денежные средства. Для осуществления же факультативных полномочий необходимо наличие или отсутствие у жителей муниципального образования потребности в решении данных вопросов, а также наличие собственных денежных средств.

Одним из таких прав, решение которого предоставлено органам местного самоуправления всех видов муниципального образования, является право на создание музеев муниципального образования. Однако данное полномочие достаточно трудно реализовать, поскольку подавляющее большинство бюджетов муниципальных образований являются дотационными

---

53 Панфилов А.Н. Вопросы местного значения в сфере культуры и полномочия по их решению: проблемы правового регулирования // Государство и право. 2015. 9. С. 40.

и формируются преимущественно за счет финансовой помощи из бюджетов субъектов РФ. Право на совершение нотариальных действий предоставлено только органам местного самоуправления поселений, в случае отсутствия в поселении нотариуса. Федеральный законодатель включил совершение нотариальных действий в права органов местного самоуправления муниципального района, при этом ч. 4 ст. 1 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате предоставляет право установленным здесь должностным лицам муниципального района совершать нотариальные действия. К числу таких действий относятся те же действия, которые вправе совершать должностные лица поселения.

Компетенция органов местного самоуправления в решении вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения и не относящихся к отдельным государственным полномочиям отличается. Так, например, только к компетенции поселений и городских округов отнесено право на создание муниципальной пожарной охраны. Участие в добровольной пожарной охране является формой социально значимых работ, устанавливаемых органами местного самоуправления поселений и городских округов. Поселения и городские округа не обязаны формировать подразделения добровольной пожарной охраны, поэтому ответственность за организацию тушения пожаров на соответствующих территориях возлагается на федеральные органы государственной власти в области пожарной охраны, т.е. на МЧС России.

В ст. 16.1 определено право органов местного самоуправления муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района на создание муниципальных образовательных организаций высшего образования.

Конституция Российской Федерации 1993 года, признавая и гарантируя местное самоуправление, в ч. 2 ст. 132 содержит возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными

полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

В ч. 1 ст. 19 ФЗ № 131 содержится определение понятия отдельных государственных полномочий, под которыми понимаются установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным в соответствии с настоящим Федеральным законом к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления. Наделение отдельными государственными полномочиями другими правовыми актами не допускается.

На региональном уровне, в большинстве субъектов РФ, правовыми актами также дается определение государственных полномочий и содержится порядок наделения государственными полномочиями. Так, в Законе Оренбургской области от 7 мая 2001 года N 206/267-П-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями» содержится следующее определение понятия государственных полномочий - полномочия Российской Федерации, переданные для осуществления органам государственной власти субъекта Российской Федерации, с предоставлением субъекту Российской Федерации права передачи соответствующих полномочий органам местного самоуправления, а также полномочия органов государственной власти Оренбургской области по решению вопросов, отнесенных к ведению субъекта Российской Федерации Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, Уставом (Основным Законом) Оренбургской области, законами Оренбургской области<sup>54</sup>.

---

54 О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Закон Оренбургской области от 7 мая 2001 года N 206/267-П-ОЗ. // Южный Урал. 2001. 18 мая. № 92.

Действующие законы субъектов РФ о порядке наделения отдельными государственными полномочиями содержат, помимо требований, предусмотренных Законом о местном самоуправлении, и другие требования к законам о передаче полномочий. Так, например, закон Оренбургской области требует указания не только вида и наименования муниципального образования, которому передается конкретное полномочие, но и указания на государственный орган (органы), которому принадлежит передаваемое полномочие (группа полномочий) и орган (органы) местного самоуправления, которому (которым) передаются государственные полномочия.

Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов.

### **Контрольные вопросы и задания:**

1. Что собой представляют предметы ведения местного самоуправления? Какими нормативно-правовыми актами осуществляется правовое регулирование предметов ведения?
2. Дайте понятие полномочий органов местного самоуправления. Какие существуют виды полномочий?
3. Проанализируйте порядок передачи отдельных государственных полномочий по законодательству своего региона.

## **ГЛАВА 10 Особенности организации местного самоуправления в отдельных муниципальных образованиях**

- § 1. Особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения.
- § 2. Особенности организации местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях.

§ 3. Особенности организации местного самоуправления в наукоградах.

§ 4. Особенности организации местного самоуправления на приграничных территориях.

§ 5. Особенности организации местного самоуправления на территории инновационного центра «Сколково».

## **§ 1. Особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения**

ФЗ № 131 предоставил городам федерального значения Москве, Санкт-Петербургу, Севастополю, где муниципальными образованиями являются внутригородские территории, возможность самостоятельного регулирования особенностей организации местного самоуправления. Согласно ч. 1 ст. 2 ФЗ № 131 внутригородская территория города федерального значения — это часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. Ст. 79 ФЗ № 131 предусматривает, что перечень вопросов местного значения, источники доходов местных бюджетов, состав муниципального имущества внутригородских муниципальных образований городов федерального значения определяются законами субъектов РФ. В Москве порядок изменения границ и преобразования муниципального образования, а также учета мнения населения по соответствующему вопросу регулируются Законом города от 15 октября 2003 г. «О наименованиях и границах внутригородских муниципальных образований в городе Москве»<sup>55</sup>. В городе существует 146 внутригородских

---

<sup>55</sup> О наименованиях и границах внутригородских муниципальных образований в городе Москве: закон г. Москвы от 15 октября 2003 г. № 59 // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2003. № 64.

муниципальных образований (125 муниципальных округов, 19 поселений, 2 городских округа). Городским Законом установлен перечень вопросов местного значения для внутригородских муниципальных образований с учетом сохранения единого городского хозяйства. Источники, закрепленные ФЗ № 131 и Налоговым кодексом РФ за местными бюджетами, по усмотрению городского законодателя могут зачисляться в городской бюджет или бюджет муниципального образования. Подобным же образом определяется и объем имущества муниципального образования - в прямой зависимости от объема предметов ведения и полномочий. Законом г. Москвы от 14 июля 2004 г. «О порядке наделения органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы (государственными полномочиями)»<sup>56</sup> предусмотрен порядок передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления внутригородских муниципальных образований г. Москва. В соответствии с п. 6 ст. 2 этого Закона отдельными государственными полномочиями наделяются органы местного самоуправления всех внутригородских муниципальных образований одновременно.

Законом г. Москвы от 6 ноября 2002 г. «Об организации местного самоуправления в городе Москве»<sup>57</sup> (ст. 10) к органам местного самоуправления отнесены представительный орган местного самоуправления - муниципальное собрание, исполнительно-распорядительный орган - муниципалитет, а также иные органы, образуемые в соответствии с уставом муниципального образования. Должностными лицами согласно Закону являются председатель муниципального собрания, руководитель

---

56 О порядке наделения органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы (государственными полномочиями): закон г. Москвы от 14 июля 2004 г. № 45 (с изменениями от 20 сентября 2017 г.) // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2004. № 45.

57 Об организации местного самоуправления в городе Москве: закон г. Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56 (с изменениями от 25 ноября 2020 г.) // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2002. № 55.

муниципального образования, руководитель муниципалитета. Уставом муниципального образования могут быть предусмотрены иные выборные и назначаемые должностные лица.

В г. Санкт-Петербурге особенности организации местного самоуправления строятся на тех же принципах, что и в г. Москве - осуществление местного самоуправления на внутригородских территориях и необходимость сохранения единого городского хозяйства. Однако, в г. Санкт-Петербурге есть и свои отличительные особенности организации местного самоуправления, на которые влияют территориальное устройство города и наличие многочисленных анклавных территорий. В г. Санкт-Петербурге есть населенные пункты, не являющиеся внутригородскими территориями Санкт-Петербурга, но включенных в состав данного города федерального значения. За данными населенными пунктами закреплён свой перечень вопросов местного значения, отличающийся от вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований. Согласно Закону Санкт-Петербурга от 25 июля 2005 г. «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга»<sup>58</sup> город включает в себя 111 муниципальных образований, в числе которых 81 муниципальный округ, 9 городов и 21 поселок. В ст. 10 Закона Санкт-Петербурга от 23 сентября 2009 г. «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге»<sup>59</sup> закреплены вопросы ведения, общие для всех муниципальных образований и вопросы ведения, предусмотренные для городов и поселков, не являющихся внутригородскими муниципальными образованиями. Особенность внутригородских муниципальных образований в Санкт-Петербурге состоит в том, что они имеют не названия, а номера; уставы образований

---

58 О территориальном устройстве Санкт-Петербурга: закон Санкт-Петербурга от 25 июля 2005 г. № 411-68 (с изменениями от 30 апреля 2021 г.) // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2005. № 11.

59 Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге: закон Санкт-Петербурга от 23 сентября 2009 г. № 420-79 (с изменениями от 7 сентября 2021 г.) // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2009. № 22.



предусматривают как традиционные, так и несколько специфические органы. Например, согласно Уставу муниципального образования "Муниципальный округ" N 74 органами этого муниципального образования являются муниципальный совет, местная администрация, опекунский совет, контрольно-ревизионная комиссия.

Особенности организации местного самоуправления в г. Севастополе регулируются Законом г. Севастополя от 30 декабря 2014 г. № 102-ЗС «О местном самоуправлении в г. Севастополе»<sup>60</sup>. Перечень внутригородских муниципальных образований г. Севастополя установлен в Законе г. Севастополя от 3 июня 2014 г. № 17-ЗС «Об установлении границ и статусе муниципальных образований в г. Севастополе»<sup>61</sup>.

## **§ 2. Особенности организации местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях**

Правовое регулирование отношений, связанных с особенностями организации местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях, осуществляется Законом РФ от 14 июля 1992 г. «О закрытом административно-территориальном образовании»<sup>62</sup> (далее — Закон о ЗАТО). Закрытым административно-территориальным образованием признается имеющее органы местного самоуправления территориальное образование, в пределах которого расположены промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные

---

60 О местном самоуправлении в г. Севастополе: закон г. Севастополя от 30 декабря 2014 г. № 102-ЗС // Севастопольские известия. 2014. № 122-123.

61 Об установлении границ и статусе муниципальных образований в г. Севастополе: закон г. Севастополя от 3 июня 2014 г. № 17-ЗС // Севастопольские известия. 2014. № 44-48 (1669).

62 О закрытом административно-территориальном образовании: закон Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 (с изменениями от 24 февраля 2021 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 33. Ст. 1915.

объекты, для которых устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан. Вся территория закрытого административно-территориального образования является территорией муниципального образования со статусом городского округа. Закон о ЗАТО определяет, что при установлении и (или) изменении границ закрытого административно-территориального образования и при его реорганизации требования законодательства Российской Федерации об учете мнения населения не применяются. Кроме того, границы закрытого административно-территориального образования на период действия особого режима безопасного функционирования могут не совпадать с границами субъектов РФ.

Закрытое административно-территориальное образование находится в ведении федеральных органов государственной власти по вопросам: установления административной подчиненности, границ образования и земель, отводимых предприятиям и (или) объектам; определения полномочий органов государственной власти субъектов РФ в отношении указанного образования; медико-санитарного обеспечения в соответствии с законодательством Российской Федерации об охране здоровья граждан населения образования; выдачи разрешений на строительство на земельных участках, занимаемых предприятиями и (или) объектами, о которых идет речь в данном Законе; обеспечения особого режима безопасного функционирования предприятий и (или) объектов, включающего специальные условия проживания граждан, охраны общественного порядка и обеспечения пожарной безопасности. Решения по указанным вопросам принимаются Правительством РФ, если иное не предусмотрено федеральными законами.

Решение о создании (преобразовании), реорганизации закрытого административно-территориального образования принимается Президентом РФ, а предложения на этот счет вносятся Правительством РФ.

В Законе о ЗАТО установлены дополнительные полномочия органов местного самоуправления, к которым относятся: координация деятельности предприятий и (или) объектов, подразделений охраны, милиции, гражданской обороны и иных служб при угрозе возникновения чрезвычайных ситуаций; разработка схемы оповещения и эвакуации населения в случаях аварий на предприятиях и (или) объектах либо при их угрозе; участие совместно с руководителями предприятий и (или) объектов, по роду деятельности которых создано закрытое административно-территориальное образование, и органами федеральной службы безопасности в порядке, устанавливаемом Правительством РФ, в определении пропускного режима в это образование, за исключением режимных территорий предприятий и (или) объектов, находящихся в границах внутренних контролируемых и (или) запретных зон; право давать разрешение на въезд граждан в образование и выезд из него, за исключением режимных территорий предприятий и (или) объектов, находящихся в границах внутренних контролируемых и (или) запретных зон другие.

Главой местной администрации ЗАТО является только лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом образования.

В Законе о ЗАТО определена специфика формирования бюджета закрытого административно-территориального образования, предусматривая обязательное участие в этом процессе соответствующих предприятий и организаций.

Единый перечень ЗАТО утвержден постановлением Правительства РФ от 5 июля 2001 г. и включает 38 ЗАТО. В Оренбургской области находится одно закрытое административно-территориальное образование — поселок Комаровский (РВСН).

### **§ 3. Особенности организации местного самоуправления в наукоградах**

Особенности организации местного самоуправления в наукоградах определяются Федеральным законом от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации»<sup>63</sup> (далее — Закон о статусе наукограда). В соответствии с данным законом наукоград Российской Федерации представляет собой муниципальное образование со статусом городского округа, имеющее высокий научно-технический потенциал, с градообразующим научно-производственным комплексом. В ст. 2.1 Закона о статусе наукограда указано, что такое муниципальное образование должно иметь на своей территории научно-производственный комплекс. В муниципальном образовании, претендующем на присвоение статуса наукограда или сохранение такого статуса, разрабатываются и утверждаются стратегия социально-экономического развития муниципального образования, которая подлежит согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере научной, научно-технической и инновационной деятельности, и план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования.

Научно-производственный комплекс наукограда должен соответствовать требованиям, подтвержденным данными, полученными в результате федерального статистического наблюдения, либо в случае, если федеральное статистическое наблюдение по соответствующим показателям не осуществлялось, данными организаций и (или) обособленных подразделений научно-производственного комплекса наукограда, учредительными документами этих организаций: 1) среднесписочная численность работников

---

<sup>63</sup> О статусе наукограда Российской Федерации: федеральный закон от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ (с изменениями от 20 апреля 2015 г.) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 15. Ст. 1750.

организаций и обособленных подразделений научно-производственного комплекса наукограда составляет не менее чем 20 процентов среднесписочной численности работников всех индивидуальных предпринимателей, осуществляющих производство и реализацию товаров (выполнение работ, оказание услуг), а также всех организаций, осуществляющих производство и реализацию товаров (выполнение работ, оказание услуг) и расположенных на территории данного муниципального образования, за исключением организаций, образующих инфраструктуру наукограда; 2) численность научных работников (исследователей) и лиц из числа профессорско-преподавательского состава (включая лиц, работающих по совместительству) организаций и обособленных подразделений научно-производственного комплекса наукограда на конец отчетного периода составляет не менее чем 20 процентов среднесписочной численности работников организаций и обособленных подразделений научно-производственного комплекса наукограда; 3) общий объем произведенных организациями и обособленными подразделениями научно-производственного комплекса наукограда товаров (выполненных работ, оказанных услуг) и их затраты на инвестиции в основной капитал и основные средства, необходимые для производства высокотехнологичной промышленной продукции и (или) инновационных товаров (выполнения инновационных работ, оказания инновационных услуг) в соответствии с приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники Российской Федерации, в стоимостном выражении составляют не менее 50 процентов общего объема произведенных товаров (выполненных работ, оказанных услуг), под которыми понимаются такие товары (работы, услуги), произведенные (выполненные, оказанные) всеми индивидуальными предпринимателями, а также всеми организациями, осуществляющими производство и реализацию товаров (выполнение работ, оказание услуг) и расположенными на территории данного муниципального образования, за исключением организаций, образующих инфраструктуру наукограда.

Статус наукограда присваивается муниципальному образованию Правительством Российской Федерации на пятнадцатилетний срок, если научно-производственный комплекс данного муниципального образования соответствует требованиям, установленным пунктом 8 статьи 2.1 Закона о статусе наукограда при условии наличия стратегии социально-экономического развития муниципального образования и плана мероприятий по ее реализации. По истечении срока статус наукограда может быть сохранен Правительством Российской Федерации на следующий пятнадцатилетний срок. Статус наукограда может быть досрочно прекращен, если при проведении мониторинга в течение трех последовательных календарных лет выявлено несоответствие показателей научно-производственного комплекса наукограда требованиям, при этом результаты, определенные планом мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования, имеющего статус наукограда, не достигнуты. Досрочное прекращение статуса наукограда осуществляется Правительством Российской Федерации по мотивированному ходатайству уполномоченного Правительством Российской Федерации федерального органа исполнительной власти или представительного органа муниципального образования, имеющего статус наукограда, о досрочном прекращении такого статуса, но не ранее чем по истечении пяти лет с момента присвоения или сохранения статуса наукограда. В случае досрочного прекращения статуса наукограда или в случае отказа в сохранении статуса наукограда городскому поселению, имевшему статус наукограда, сохраняется статус городского округа.

В настоящее время статус наукограда присвоен 73 муниципальным образованиям в Российской Федерации по различным профилям: авиа-космические центры, ядерные разработки, радиотехника, электроника, приборостроение, автоматизация производства, химия, химфизика, включая ядерную, биотехнологии.

#### **§ 4. Особенности организации местного самоуправления на приграничных территориях**

В ФЗ № 131 содержится статья 82, являющаяся отсылочной нормой, определяющей особенности организации местного самоуправления на приграничных территориях. На приграничных территориях согласно Закону РФ от 1 апреля 1993 г. «О Государственной границе Российской Федерации»<sup>64</sup> своеобразие местного самоуправления обусловлено особым режимом пребывания, равно как и передвижения и осуществления хозяйственной и прочей деятельности на соответствующих территориях. Для содействия в обеспечении такого режима местное самоуправление и должностные лица приграничных муниципальных образований предоставляют в соответствии с законодательством Российской Федерации земельные участки для нужд защиты Государственной границы; оказывают помощь пограничным органам, Вооруженным Силам Российской Федерации, государственным органам, осуществляющим различные виды контроля на Государственной границе, исполняют их законные предписания, предоставляют необходимую для их деятельности информацию; создают условия для участия граждан на добровольных началах в защите Государственной границы в пределах приграничной территории.

Пограничная зона устанавливается решениями органов государственной власти на федеральном уровне. В некоторых случаях предполагается учет мнения органов местного самоуправления. Особенности хозяйственной, промышленной и иной деятельности, связанной с использованием землями, лесами, недрами, водами, проведение массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий, в пограничной зоне регулируются

---

64 О Государственной границе Российской Федерации: закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 (с изменениями от 11 июня 2021 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 17. Ст. 594.

федеральными законами, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Хозяйственная, промысловая и иная деятельность, проведение массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий в пределах пятикилометровой полосы местности или до рубежа инженерно-технических сооружений, в случаях если он расположен за пределами пятикилометровой полосы местности, осуществляются на основании разрешения, а в остальной части - с уведомлением пограничных органов.

Пограничные органы вправе при возникновении угрозы интересам Российской Федерации на Государственной границе временно с уведомлением органов местного самоуправления, заинтересованных предприятий, учреждений, организаций ограничивать производство различных работ, за исключением работ оборонного значения и работ, связанных со стихийными бедствиями или особо опасными инфекционными болезнями.

Уставами муниципальных образований, расположенных полностью или частично на приграничной территории, могут быть предусмотрены должностные лица местного самоуправления по пограничным вопросам.

Кроме вышеуказанного закона, правовой режим приграничной территории также регулируется распоряжением Правительства РФ от 7 октября 2020 г., согласно которому была утверждена Концепция приграничного сотрудничества в Российской Федерации.

## **§ 5. Особенности организации местного самоуправления на территории инновационного центра «Сколково»**

Согласно ст. 82.2 ФЗ №131 особенности организации местного самоуправления на территории инновационного центра «Сколково» устанавливаются Федеральным законом от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об



инновационном центре «Сколково»<sup>65</sup>. Все полномочия, связанные с осуществлением деятельности на территории центра, осуществляются управляющей компанией. Ч. 2 ст. 20 данного закона установлены ограничения в осуществлении полномочий органов местного самоуправления на территории инновационного центра «Сколково». На территории Центра не осуществляются полномочия органов местного самоуправления, осуществляемые управляющей компанией в соответствии с настоящим Федеральным законом, а также следующие полномочия: резервирование земель и изъятие земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд, осуществление муниципального земельного контроля за использованием земель поселения, перевод земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую; создание условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка; обеспечение малоимущих граждан, проживающих на территории Центра и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства; выдача разрешений на установку рекламных конструкций, аннулирование таких разрешений, выдача предписаний о демонтаже самовольно установленных вновь рекламных конструкций, осуществляемые в соответствии с Федеральным законом от 13 марта 2006 года N 38-ФЗ «О рекламе»; дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения, а также иные полномочия в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации; проведение мероприятий, предусмотренных законодательством Российской Федерации об

---

65 Об инновационном центре «Сколково»: федеральный закон от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ (с изменениями от 2 июля 2021 г.) // Собрание законодательства РФ. 2010. № 40. Ст. 4970.

энергосбережении и о повышении энергетической эффективности; организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; создание условий для обеспечения населения услугами связи, общественного питания, торговли, в том числе организации розничных рынков, организации и осуществления деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на розничных рынках, и бытового обслуживания, а также для организации досуга.

### **Контрольные вопросы и задания:**

1. Какие виды муниципальных образований имеются в городах федерального значения?
2. К какому виду муниципального образования относятся закрытые административно-территориальные образования и наукограды?
3. Приведите примеры муниципальных образований, имеющих статус закрытых административно-территориальных образований и наукоградов.
4. Что собой представляет приграничная территория? Имеются ли приграничные территории в вашем регионе?

## **ГЛАВА 11 Гарантии и защита местного самоуправления**

- § 1. Понятие и виды гарантий и защиты прав местного самоуправления.
- § 2. Гарантии организационной самостоятельности местного самоуправления.
- § 3. Территориальные гарантии местного самоуправления.
- § 4. Гарантии финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления.
- § 5. Защита прав местного самоуправления.

## **§ 1. Понятие и виды гарантий и защиты прав местного самоуправления**

Гарантии осуществления местного самоуправления в Российской Федерации определяются и обеспечиваются государством в лице федеральных и региональных органов государственной власти. Они имеют разнообразный характер и могут быть объединены в две основные группы: общие гарантии местного самоуправления и специальные (юридические) гарантии местного самоуправления.

К общим гарантиям относятся экономические, политические, духовные, социальные гарантии.

Под юридическими гарантиями местного самоуправления понимаются гарантии, закрепленные в законодательстве. Основными из них являются:

1. Запрет на ограничение прав местного самоуправления.
2. Обязательность решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений органов и должностных лиц местного самоуправления для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями и организациями, а также самими органами местного самоуправления и гражданами.
3. Рассмотрение обращений органов и должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти, государственными должностными лицами, организациями, к которым эти обращения направлены.
4. Рассмотрение обращений органов и должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти, государственными должностными лицами, организациями, к которым эти обращения направлены.
5. Судебная защита местного самоуправления.

Существуют и другие виды юридических гарантий: гарантии реализации, гарантии охраны, гарантии защиты и гарантии восстановления права на осуществление местного самоуправления.

В действующем законодательстве содержится значительное число гарантий территориальной, организационной, финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления. В последующих параграфах эти виды юридических гарантий будут рассмотрены более подробно.

## **§ 2. Гарантии организационной самостоятельности местного самоуправления**

Гарантии, обеспечивающие организационную самостоятельность местного самоуправления - закрепляемые законодательством о местном самоуправлении организационные основы местного самоуправления, принципы определения компетенции органов местного самоуправления.

Статья 3 Конституции Российской Федерации закрепляет, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Государство признает местное самоуправление в качестве самостоятельного уровня осуществления народом принадлежащей ему власти. Отсюда следует, что власть местного самоуправления должна быть организационно обособлена от государственной власти и действовать в известных пределах автономно.

Гарантиями организационного обособления и самостоятельности местного самоуправления в системе управления обществом и государством являются следующие: во-первых, население муниципального образования независимо от его численности, не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления. Муниципальное образование - городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения. Конкретный порядок образования муниципальных образований, их объединения, преобразования или

упразднения должен устанавливаться законом субъекта Российской Федерации; во-вторых, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Это означает, что органы местного самоуправления не являются звеньями единой иерархической системы органов государственной власти, построенной на основе принципов строгой подотчетности нижестоящих органов вышестоящим, руководства вышестоящих органов нижестоящими органами (что было характерно для советской организации власти на местах). Местное самоуправление признается в качестве самостоятельного уровня, самостоятельной формы осуществления народом принадлежащей ему власти; в – третьих, самостоятельность определения населением структуры органов местного самоуправления гарантируется Конституцией Российской Федерации. Следовательно, население вправе непосредственно (например, путем референдума), а также через выборные органы местного самоуправления определять формы и пути реализации местного самоуправления, его организационную структуру и процедуры деятельности. Образование органов местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается. Осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается. Субъекты Российской Федерации, регулируя деятельность органов местного самоуправления, не вправе предусматривать обязательное формирование каких-либо иных (кроме выборных) органов местного самоуправления. Закон о местном самоуправлении требует в обязательном порядке лишь наличия выборных органов муниципальных образований. Образование других органов местного самоуправления Закон оставляет на усмотрение самих муниципальных образований. Наименование органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, порядок формирования органов местного самоуправления, компетенция, сроки полномочий, подотчетность, вопросы организации и деятельности органов и должностных лиц местного

самоуправления определяются уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Российской Федерации. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Устав муниципального образования, отражающий особенности организации и осуществления местного самоуправления и учитывающий исторические и иные местные традиции, принимается представительным органом местного самоуправления или выносится на местный референдум. В нем указываются: структура и порядок формирования органов местного самоуправления; наименование выборных и других органов местного самоуправления; срок полномочий депутатов представительных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления; формы, порядок и гарантии непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения; в – четвертых, организационная самостоятельность местного самоуправления предполагает, что назначение должностных лиц местного самоуправления, образование органов местного самоуправления, кадровая политика находятся в ведении муниципальных образований. ФЗ № 131 запрещает образование органов местного самоуправления, назначение должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами. Правовая регламентация муниципальной службы, включающая требования к должностям, статус муниципального служащего и порядок прохождения муниципальной службы, управление службой, определяется уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации и федеральным законом. Должностные лица местного самоуправления не относятся к категории государственных служащих; в – пятых, контроль государственных органов за деятельностью органов местного самоуправления имеет известные пределы, обусловленные организационной самостоятельностью муниципальных органов. Контроль за

реализацией органами местного самоуправления их полномочий со стороны органов государственной власти РФ не допускается. Исключение составляют случаи, когда органы местного самоуправления наделяются федеральным законом отдельными государственными полномочиями с передачей им материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления указанных полномочий. Решения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления могут быть отменены органами и должностными лицами, их принявшими, либо признаны недействительными по решению суда. Досрочное прекращение полномочий соответствующего органа местного самоуправления, выборного должностного лица возможно по решению законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации с соблюдением особой процедуры, установленной Законом о местном самоуправлении. Условия и порядок контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий определяется соответственно федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации; в – шестых, наделение органов местного самоуправления собственной компетенцией. Закрепление местного самоуправления в качестве основы конституционного строя предполагает выделение особой сферы вопросов. Поэтому Конституция устанавливает, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Закон о местном самоуправлении закрепляет предметы ведения местного самоуправления, перечисляя вопросы местного значения, которые самостоятельно решаются органами местного самоуправления. Подчинение одного муниципального образования другому законом не допускается; в – седьмых, право муниципальных образований иметь собственную символику (гербы, эмблемы, другую символику), отражающую исторические, культурные, социально-экономические, национальные и иные местные традиции; в – восьмых, изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения

населения соответствующих территорий. При этом субъекты Российской Федерации устанавливают законом гарантии учета мнения населения при решении вопросов изменения границ муниципального образования; в – девятых, являясь властью публичной, местное самоуправление через свои органы взаимодействует с органами государственной власти, другими муниципальными образованиями, участвуют в гражданском обороте в своем интересе и от своего имени.

### **§ 3. Территориальные гарантии местного самоуправления**

К гарантиям территориальной самостоятельности местного самоуправления можно отнести следующие. Во-первых, согласно ст. 131 Конституции РФ предусматривается, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях; допускается осуществление местного самоуправления и в границах иных территорий. Примерно такие же формулировки содержатся в Европейской хартии местного самоуправления. Во-вторых, по мнению Конституционного Суда РФ, учет мнения населения может осуществляться путем принятия населением решения на местном референдуме, итоги которого носят обязательный характер; в иных случаях мнение населения может выявляться с помощью различных форм как непосредственного, так и опосредованного (через представительный орган власти) волеизъявления граждан; в случаях изменения границ территорий в связи с упразднением муниципальных образований, в которых осуществляется местное самоуправление, наиболее адекватной формой учета мнения населения по смыслу ч. 2 ст. 130 Конституции РФ является референдум; при решении вопросов реорганизации муниципальных образований полномочия органов местного самоуправления по определению формы учета мнения населения и порядка выявления мнения населения путем сбора подписей или письменных заявлений соответствуют выявленным Конституционным Судом РФ



конституционно-правовым критериям разрешения подобных вопросов и не противоречат Конституции РФ. В-третьих, в Законе о местном самоуправлении несколько статей содержат гарантии выявления и учета мнения населения при создании, преобразовании или упразднении муниципальных образований. Так, согласно ч. 2 ст. 12 ФЗ № 131 изменение границ муниципальных районов, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов к территориям других муниципальных районов, осуществляется с согласия населения данных поселений и (или) населенных пунктов, выраженного путем голосования, предусмотренного ч.3 ст. 24 данного закона либо на сходах граждан. Ч. 2.1 ст. 12 ФЗ № 131 устанавливает: «изменение границ муниципальных районов и входящих в их состав поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в состав указанных поселений поселков и сельских населенных пунктов к территориям городских округов, осуществляется с согласия населения поселений и городских округов, выраженного представительными органами соответствующих поселений и городских округов, а также с учетом мнения населения муниципальных районов, выраженного представительными органами соответствующих муниципальных районов. Изменение границ других муниципальных образований (ч. 2.2, 3, 4, 5 ст. 12) осуществляется также с учетом мнения населения или с его согласия. Преобразование муниципальных образований, предусмотренное ст. 13 ФЗ № 131 осуществляется также с согласия населения. Например, ч. 5 данной статьи гласит: «разделение поселения, влекущее образование двух и более поселений, осуществляется с согласия населения каждого из образуемых поселений, выраженного путем голосования, предусмотренного ч. 3 ст. 24 ФЗ № 131, либо на сходах граждан, проводимых в порядке, предусмотренном ст. 25.1 данного закона». Ст. 13.1 «Упразднение поселений» и ст. 13.2 «Создание вновь образованных поселений на межселенных территориях» регулируют решение данных вопросов только с согласия населения: «упразднение поселений допускается на территориях с

низкой плотностью сельского населения и в труднодоступных местностях, если численность населения сельского поселения составляет не более 100 человек и решение об упразднении поселения будет принято на сходе граждан, проживающих в указанном поселении (ч. 1 ст. 13.1); «создание вновь образованных поселений на межселенных территориях осуществляется с согласия населения муниципального района, выраженного представительным органом данного муниципального района ( ч. 2 ст. 13.2)».

#### **§ 4. Гарантии финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления**

Самостоятельность местного самоуправления возможна лишь при наличии соответствующих материально-финансовых ресурсов, которые должны быть соразмерны тем функциям и полномочиям, которые законодательство закрепляет за органами местного самоуправления. Важнейшей общей гарантией, обеспечивающей самостоятельность местного самоуправления в решении вопросов местного значения, выступает закрепляемая законодательством финансово-экономическая база местного самоуправления. ФЗ № 131 закрепляет в качестве обязательных атрибутов муниципального образования муниципальную собственность и местный бюджет. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью. Субъектами муниципальной собственности являются муниципальные образования, а не органы местного самоуправления. Что касается управления муниципальной собственностью, то оно осуществляется органами местного самоуправления, что, однако, не делает их собственниками муниципального имущества. В соответствии с положениями Закона о местном самоуправлении права собственника муниципального имущества от имени муниципального образования осуществляют органы местного самоуправления,

а в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований, — население непосредственно. Органы местного самоуправления вправе совершать с муниципальным имуществом любые сделки, разрешенные законом, определять в договорах и соглашениях условия использования приватизируемых или передаваемых в пользование объектов муниципальной собственности. При этом порядок и условия приватизации муниципальной собственности определяет муниципальное образование самостоятельно. Доходы от приватизации объектов муниципальной собственности поступают в полном объеме в местный бюджет.

ФЗ № 131 содержит положения, согласно которым на федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации возлагается обязанность обеспечить гарантии финансовой самостоятельности местного самоуправления. К таким гарантиям закон относит обеспечение минимальных местных бюджетов данными органами государственной власти путем закрепления доходных источников для покрытия минимально необходимых расходов местных бюджетов. При разграничении полномочий ресурсы, передаваемые органам местного самоуправления должны быть соразмерны тем задачам, которые перед этими органами поставлены. Для обеспечения минимальных потребностей муниципального образования в местные бюджеты, в частности, должна поступать часть доходов от регулирующих налогов. Она может (в установленных федеральным законодательством случаях — должна) распределяться между местными бюджетами на основе формализованных методик (по численности населения, бюджетной обеспеченности и т.д.), учитывающих региональные и местные особенности.

Соответствующие органы государственной власти обязаны финансировать осуществление отдельных государственных полномочий, которые законом могут быть переданы и передаются органам местного самоуправления.

Финансовая самостоятельность местного самоуправления гарантируется конституционным правом органов местного самоуправления самостоятельно формировать, утверждать и исполнять местный бюджет. Конституция Российской Федерации (ч. 2 ст. 132) наделяет органы местного самоуправления правом самостоятельно устанавливать местные налоги и сборы, а также льготы по их уплате. Перечень местных налогов и сборов установлен федеральным законодательством. Органы местного самоуправления вправе устанавливать лишь ставку налога из предусмотренного перечня.

Органам местного самоуправления принадлежит право выпускать муниципальные займы, лотереи, получать и выдавать кредиты, создавать муниципальные банки и иные финансово-кредитные учреждения. Например, муниципальные облигации выпускаются исключительно в целях реализации программ и проектов развития муниципального образования, утвержденных в порядке, установленном уставом муниципального образования. Выпуск муниципальных облигаций обеспечивается муниципальным имуществом и средствами местных бюджетов. Исполнение обязательств по муниципальным облигациям осуществляется за счет средств местной казны в соответствии с правовым актом органа местного самоуправления о местном бюджете на текущий финансовый год. Предельно допустимая сумма долговых обязательств органов местного самоуправления не должна превышать 15 процентов объема расходной части местного бюджета. Краткосрочные заимствования в любой форме не могут производиться до утверждения местного бюджета на текущий финансовый год. Размещение, обращение, распространение (продажа и покупка) муниципальных облигаций осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В интересах населения органы местного самоуправления в установленном законом порядке вправе осуществлять внешнеэкономическую деятельность.

## § 5. Защита прав местного самоуправления

Конституция, федеральные законодательные акты, законодательные и иные правовые акты субъектов Российской Федерации, гарантируя местное самоуправление, устанавливают систему правовых мер, направленных как на защиту нарушенных прав местного самоуправления, так и на предупреждение подобных нарушений. Особое место в системе гарантий занимает конституционное право местного самоуправления на судебную защиту. Обжаловаться могут как индивидуально — правовые, так и нормативно — правовые акты органов государственной власти и органов местного самоуправления. Правила судопроизводства при рассмотрении данных заявлений устанавливаются в Гражданском процессуальном кодексе РФ и Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации. Суд или арбитражный суд рассматривает иски о признании недействительными актов, нарушающих права местного самоуправления: а) органов государственной власти и государственных должностных лиц; б) органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления; в) предприятий, учреждений и организаций; г) общественных объединений.

С такими исками в суд или арбитражный суд вправе обращаться не только органы и должностные лица местного самоуправления, но и граждане, проживающие на территории муниципального образования.

Закон также предусматривает судебную форму защиты прав муниципального образования в случае отказа в государственной регистрации устава муниципального образования. В некоторых случаях, прямо предусмотренных законом, органы местного самоуправления могут обращаться

в суд за защитой нарушенных прав граждан — жителей муниципального образования.

Гарантией правовой защиты местного самоуправления является обязательность решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Данные решения обязательны для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их организационно-правовых форм, а также органами местного самоуправления и гражданами. Решения органов и должностных лиц местного самоуправления могут быть отменены органами и должностными лицами, их принявшими, либо признаны недействительными по решению суда.

Гарантией судебной защиты прав местного самоуправления является судебный порядок отмены нормативных актов органов и должностных лиц местного самоуправления.

Важно отметить, что в случае признания судом нормативного акта, принятого представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования, противоречащим Конституции Российской Федерации, федеральному конституционному закону, федеральному закону, конституции, уставу, закону субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования, суд обязывает представительный орган, главу муниципального образования, принявшего (издавшего) нормативный правовой акт, в установленный решением суда срок: отменить данный нормативный правовой акт или отдельные его положения, опубликовать информацию о решении суда в течение десяти дней со дня вступления решения суда в силу. Таким образом, признав нормативный акт незаконным, суд не может отменить его своим решением. Отменить акт может только орган, его принявший. Кроме того, только заключение соответствующего суда субъекта Российской Федерации может являться основанием для рассмотрения законодательным

(представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации вопроса о прекращении полномочий соответствующего органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.

Важным средством правовой защиты интересов местного самоуправления, его прав являются обращения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в органы государственной власти и к государственным должностным лицам.

Органы местного самоуправления при выполнении возложенных на них задач могут обращаться в органы государственной власти, к государственным должностным лицам, предприятиям, учреждениям и организациям с различного рода обращениями: запросами, предложениями, заявлениями и т.п. Порядок внесения этих обращений, их форма устанавливаются законами субъектов Федерации, уставами муниципальных образований, а также внутренними актами (регламент представительного органа местного самоуправления).

В целях большего учета интересов муниципальных образований при законодательном регулировании субъектами РФ разнообразных вопросов регионального и местного значения представительные органы муниципального образования обладают правом законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта РФ. Праву законодательной инициативы представительных органов муниципального образования в законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации соответствует обязанность этого органа рассмотреть вносимый проект закона. Содержанием законодательной инициативы может быть изменение, дополнение законов субъекта Российской Федерации, принятие нового закона, отмена закона субъекта Российской Федерации. Решение о внесении проекта закона должно приниматься на заседании представительного, органа местного самоуправления.

Правовая защита местного самоуправления гарантируется деятельностью соответствующих государственных органов, которые в пределах своих полномочий обеспечивают защиту прав местного самоуправления, учет их интересов при осуществлении государственной политики в различных сферах жизни общества. Помимо органов прокуратуры, которые осуществляют надзор за исполнением законов органами государственной власти субъектов Российской Федерации, важную функцию в этой сфере выполняет Министерство юстиции Российской Федерации. На Министерство юстиции Российской Федерации возложено проведение юридической экспертизы правовых актов, принимаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе и по вопросам местного самоуправления. При Президенте РФ создан Совет по местному самоуправлению. Совет является консультативным органом. К основным задачам Совета относятся, в частности, подготовка для Президента Российской Федерации рекомендаций по осуществлению и корректировке государственной политики в области местного самоуправления, разработка для Президента Российской Федерации предложений по обеспечению согласованного взаимодействия федеральных органов государственной власти и т.д.

Правовая защита интересов и прав местного самоуправления обеспечивается принятием федеральных и региональных программ развития местного самоуправления в соответствии с ФЗ № 131.

### **Контрольные вопросы и задания:**

1. Что собой представляют гарантии местного самоуправления?
2. Дайте характеристику гарантиям организационной самостоятельности местного самоуправления.
3. Какие территориальные гарантии местного самоуправления предусмотрены действующим законодательством?



4. Охарактеризуйте гарантии финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления.

5. Каким образом действующее законодательство закрепляет защиту прав местного самоуправления?

6. Какие органы защиты прав местного самоуправления действуют в вашем регионе?

## **ГЛАВА 12 Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, контроль и надзор за их деятельностью**

§ 1. Понятие и виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления.

§ 2. Контроль и надзор за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления.

§ 3. Обжалование в суд решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений и действий (бездействия) органов и должностных лиц местного самоуправления.

### **§ 1. Понятие и виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления**

В соответствии со ст.70 «Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления» ФЗ № 131 органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, государством,

физическими и юридическими лицами в соответствии с федеральными законами.

В муниципальном праве ответственность ученые рассматривают более широко, чем другие виды ответственности. Так, В. И. Фадеев определяет, что ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления — это неблагоприятные правовые последствия за принятые ими противоправные решения, ненадлежащее осуществление своих задач и функций<sup>66</sup>. По мнению Н. В. Постового, ответственность в муниципальном праве представляет собой наступление неблагоприятных последствий, которые применяются к субъектам муниципальных правоотношений, не исполняющим или ненадлежащим образом исполняющим свои обязанности по отношению к другим участникам правоотношений<sup>67</sup>.

Следует отметить, что в правовой доктрине сложилось две основных позиции об ответственности в муниципальном праве. Согласно первой, каждая отрасль права должна обеспечивать реализацию своих норм собственными мерами ответственности. Таким образом, ответственность в муниципальном праве, по мнению этих авторов, является муниципально-правовой ответственностью. Сторонники второй позиции считают, что к муниципальной ответственности следует относить только ответственность органов и должностных лиц перед населением. Ответственность органов и должностных лиц перед государством, по их мнению, следует относить к конституционно-правовой ответственности.

Статья 71 ФЗ № 131 предусматривает привлечение к ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением. Часть 1 ст.71 гласит: «Основания наступления ответственности органов местного самоуправления, депутатов,

---

66 Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации: учебник / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби; Изд-во «Проспект», 2012. С. 342.

67 Постовой Н.В. Указ.соч. С. 412.

членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением и порядок решения соответствующих вопросов определяются уставами муниципальных образований в соответствии с настоящим Федеральным законом». Согласно ч. 2 этой же статьи население муниципального образования вправе отозвать депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления в соответствии с настоящим Федеральным законом. Таким образом, ответственность перед населением связывается в Законе лишь с отзывом. Согласно ч. 2 ст. 24 ФЗ № 131 основаниями для отзыва депутата, иного выборного лица местного самоуправления могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке.

По мнению многих ученых и практиков, отсутствие в федеральном и региональном законодательстве единых для всех муниципальных образований оснований для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, создает серьезные трудности в определении правовых механизмов реализации анализируемых положений Закона об общих принципах организации местного самоуправления (ч. 2 ст. 24). Так, М. В. Баглай, полагает, что отзыв депутата является «громоздким и редко применяемым на практике институтом, характерным преимущественно для тоталитарных государств в прошлом и настоящем». По его мнению, в демократических государствах он мог бы только вести к нарушению стабильности результатов выборов и служить, при определенных обстоятельствах, инструментом борьбы против политического меньшинства. Муниципально-правовая ответственность, как и любой другой вид юридической ответственности, должна в обязательном порядке предусматривать определяемый в законодательстве порядок ее наступления (юридические процедуры).

Статья 72 ФЗ № 131 предусматривает, что ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает на основании решения соответствующего суда в случае нарушения ими Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституции (устава), законов субъекта РФ, устава муниципального образования, а также в случае ненадлежащего осуществления указанными органами и должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий. Основания и порядок наступления ответственности указанных субъектов перед государством регулируется в ст. 72—74 ФЗ № 131. В статье 73 отдельно закреплены основания и порядок наступления муниципально-правовой ответственности представительного органа муниципального образования перед государством в следующих случаях: непринятия им в течение трех месяцев мер по исполнению решения суда, признавшего принятый им муниципальный правовой акт, противоречащим Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта РФ, уставу муниципального образования (ч. 1); установления соответствующим судом того, что избранный или вновь избранный в правомочном составе представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев подряд не проводил правомочного заседания (ч. 2.1 и 2.2). В части 3 данной статьи также предусмотрено, что закон субъекта РФ о роспуске представительного органа муниципального образования может быть обжалован в судебном порядке в течение 10 дней со дня вступления в силу. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

Статьей 74 ФЗ № 131 установлены основания и порядок наступления муниципально-правовой ответственности главы муниципального образования или главы местной администрации перед государством, которая реализуется высшим должностным лицом субъекта РФ в случаях: издания указанным

должностным лицом местного самоуправления нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта РФ, уставу муниципального образования, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а это должностное лицо в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда; — совершения указанным должностным лицом действий, в том числе издания им правового акта, не носящего нормативного характера, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, нецелевое использование межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, бюджетных кредитов, нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов, бюджетных кредитов, полученных из других бюджетов бюджетной системы РФ, если это установлено соответствующим судом, а указанное должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда. Срок, в течение которого высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации, не может быть менее одного месяца со дня вступления в силу последнего решения суда, необходимого для издания указанного акта, и не может превышать шесть месяцев со дня вступления в силу этого решения суда. Глава муниципального образования или глава местной администрации, в отношении которых высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) был издан правовой акт об отрешении от должности, вправе обжаловать данный

правовой акт в судебном порядке в течение 10 дней со дня его официального опубликования.

Отдельной статьей предусмотрена ответственность главы муниципального образования. Удаление главы муниципального образования в отставку осуществляется представительным органом муниципального образования. Основаниями для удаления главы муниципального образования в отставку являются: его решения, действия (бездействие), повлекшие за собой возникновение просроченной задолженности муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, либо возникшее нецелевое расходование бюджетных средств переданных за счет предоставления субвенций местным бюджетам при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий, либо установленные соответствующим судом нарушения Конституции РФ, федерального закона, иных нормативных правовых актов (п. 1 ч. 2); неисполнение в течение трех и более месяцев обязанностей по решению вопросов местного значения, осуществлению полномочий, предусмотренных федеральными законами, уставом муниципального образования, и (или) обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта РФ (п. 2 ч. 2); неудовлетворительная оценка деятельности главы муниципального образования представительным органом муниципального образования по результатам его ежегодного отчета перед представительным органом муниципального образования, данная два раза подряд (п. 3 ч. 2); несоблюдение ограничений и запретов и неисполнение обязанностей, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами (п. 4 ч. 2); допущение главой муниципального образования, местной администрацией, иными органами и должностными лицами местного самоуправления муниципального образования

и подведомственными организациями массового нарушения государственных гарантий равенства прав и свобод человека и гражданина в зависимости от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств, ограничения прав и дискриминации по признакам расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности, если это повлекло нарушение межнационального и межконфессионального согласия и способствовало возникновению межнациональных (межэтнических) и межконфессиональных конфликтов (п. 5 ч. 2).

В соответствии со ст. 76 ФЗ № 131 ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами наступает в порядке, установленном федеральными законами. Анализ гражданского и гражданского процессуального законодательства позволяет сделать вывод о том, что такая ответственность выражается в праве названных субъектов права, с одной стороны, оспаривать в суде правовые акты местного самоуправления и его органов, с другой стороны, в судебном порядке предъявлять имущественные претензии к органам местного самоуправления и добиваться их удовлетворения.

## **§ 2. Контроль и надзор за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления**

Контроль и надзор в сфере местного самоуправления - это совокупность способов обеспечения соблюдения законов, иных нормативных правовых актов, в том числе и уставов муниципальных образований в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления <sup>68</sup>. Право на осуществление контроля и надзора за деятельностью органов местного

---

68 Авакьян С.А. Указ соч. С. 358.

самоуправления и должностных лиц местного самоуправления регулируется ст. 77 ФЗ № 131. Из анализа данной статьи можно сделать вывод о том, что контроль и надзор за органами местного самоуправления осуществляется: органами прокуратуры, органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля. При этом, важное место в сфере надзора отводится, прежде всего, органам прокуратуры. Согласно ч. 1 ст. 77 органы прокуратуры осуществляют надзор за исполнением органами местного самоуправления Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституций (уставов), законов субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов. В соответствии с Законом РФ от 17 января 1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации» в целях обеспечения верховенства закона, укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, охраняемых интересов общества и государства прокуратура осуществляет надзор, в том числе за органами местного самоуправления<sup>69</sup>. Актами прокурорского реагирования являются протест и представление. Протест приносится в случае издания органом или должностным лицом местного самоуправления правового акта, противоречащего закону. Протест приносится либо в орган и должностному лицу, издавшему акт, либо в вышестоящий орган и должностному лицу, либо в суд. Протест должен рассматриваться в 10-дневный срок, а при исключительных обстоятельствах прокурором может быть установлен сокращенный срок. Если протест принесен в представительный орган муниципального образования, этот орган обязан рассмотреть протест на ближайшей сессии, при необходимости созывается внеочередная сессия. Информация о результатах рассмотрения протеста сообщается незамедлительно прокурору в письменной форме. Представление

---

69 О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (с изменениями от 1 июля 2021 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 8. Ст. 366.



вносится прокурором или его заместителем для устранения нарушений закона. Представление должно быть рассмотрено органом местного самоуправления или должностным лицом незамедлительно. Для устранения нарушений в течение месяца принимаются меры, а результаты сообщаются прокурору.

Органы государственного контроля (надзора) осуществляют контроль за исполнением органами местного самоуправления и их должностными лицами Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституций (уставов), законов субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов при решении ими вопросов местного значения и осуществлении полномочий по решению указанных вопросов, а также иных полномочий. Также органы государственного контроля (надзора) осуществляют контроль за соответствием муниципальных правовых актов требованиям Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституций (уставов), законов субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований. Формами проведения контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления являются плановые проверки, которые могут проводиться не чаще одного раза в два года в отношении одного и того же органа местного самоуправления. Проекты ежегодных планов проведения проверок деятельности органов местного самоуправления и их должностных лиц органы государственного контроля (надзора) направляют в прокуратуру субъекта Российской Федерации. На основании данных проектов прокуратура субъекта Российской Федерации формирует ежегодный план не позднее 1 октября года, предшествующего году проведения проверок. В ч. 2.4. статьи 77 содержится перечень сведений, которые включаются в ежегодный план: наименования и места нахождения органов местного самоуправления и их должностных лиц, деятельность которых подлежит проверкам; наименования органов государственного

контроля (надзора), планирующих проведение проверок; цели, основания и сроки проведения проверок.

В ч. 3 этой же статьи указано, что контроль за соответствием деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления уставу муниципального образования и принятым в соответствии с ним нормативным правовым актам представительного органа муниципального образования осуществляют органы местного самоуправления и их должностные лица, наделенные контрольными функциями. ФЗ № 131 регламентирует создание контрольно-счетных органов муниципальных образований в соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»<sup>70</sup>.

### **§ 3. Обжалование в суд решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений и действий (бездействия) органов и должностных лиц местного самоуправления**

Органы и должностные лица в пределах своей компетенции обязаны принимать обращения граждан, юридических лиц, рассматривать их в определенные законом сроки и в законодательно установленном порядке, давать на них мотивированные ответы, принимать меры по защите и восстановлению нарушенных прав граждан, а также привлекать виновных в нарушении таких прав к дисциплинарной ответственности. Согласно ст. 78 ФЗ № 131 в судебном порядке могут быть обжалованы как решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, так и решения и действия

---

<sup>70</sup> Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ (с изменениями от 11 июня 2021 г.) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

(бездействие) органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Процесс оспаривания таких решений регулируется гл. 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации<sup>71</sup> (далее — КАС РФ) и гл. 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации<sup>72</sup>. В соответствии со ст. 218 КАС РФ указанные решения, действия (бездействие) могут быть оспорены путем предъявления административного искового заявления гражданином, организацией, иными лицами, которые могут обратиться в суд в случаях, если полагают, что нарушены или оспорены их права, свободы и законные интересы, созданы препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности. Они могут обратиться непосредственно в суд или оспорить решения, действия (бездействие) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, в вышестоящие в порядке подчиненности органы, организации, у вышестоящего в порядке подчиненности лица либо использовать иные внесудебные процедуры урегулирования споров. В случае признания решения, действия (бездействия) незаконными орган, организация, лицо, наделенные государственными или иными публичными полномочиями и принявшие оспоренное решение или совершившие оспоренное действие (бездействие), обязаны устранить допущенные нарушения или препятствия к осуществлению прав, свобод и реализации законных интересов административного истца либо прав, свобод и законных интересов лиц, в интересах которых было подано соответствующее административное исковое заявление, и восстановить

---

71 Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: федеральный закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (с изменениями от 15 июля 2021 г.) // Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

72 Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (с изменениями от 16 ноября 2021 г.) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

данные права, свободы и законные интересы указанным судом способом в установленный им срок, а также сообщить об этом в течение одного месяца со дня вступления в законную силу решения по административному делу об оспаривании решения, действия (бездействия) в суд, гражданину, в организацию, иному лицу, в отношении которых соответственно допущены нарушения, созданы препятствия. В случае указания в решении по административному делу об оспаривании решения, действия (бездействия) на необходимость его опубликования, оно должно быть опубликовано в установленный судом срок в указанном судом печатном издании, а при отсутствии указания на такое издание — в официальном печатном издании органа, организации, должностного лица.

### **Контрольные вопросы и задания:**

1. Какие виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц органов местного самоуправления предусмотрены действующим законодательством?
2. Охарактеризуйте сходства и отличия конституционно-правовой ответственности и муниципально-правовой ответственности.
3. Имеются ли на практике примеры привлечения к муниципально-правовой ответственности? Можно ли утверждать, что институт муниципально-правовой ответственности существует только в теории?

## **Список нормативно-правовых актов и литературы:**

### **Нормативно-правовые акты:**

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 05 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ, от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ)) // Российская газета. - 1993. - 25 декабря. - № 237.
2. Европейская хартия местного самоуправления. Принята Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы 15 октября 1985. Ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 1998. - № 36. - Ст. 4466.
3. Декларация "О принципах местного самоуправления в государствах - участниках Содружества". Принята Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств 28 октября 1994 г. // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. - 1995. - № 6.
4. Всеобщая декларация прав человека. Принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А(III) от 10 декабря 1948 г. Ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом 05 мая 1998 г. // Библиотечка «Российской газеты». - 1999. - Выпуск № 22-23.

5. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: федеральный закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (с изменениями от 15 июля 2021 г.) // Собрание законодательства РФ. - 2015. - № 10. - Ст. 1391.
6. Градостроительный кодекс РФ: федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (с изменениями от 2 июля 2021 г.) // Российская газета.- 2004. - 30 декабря. - № 290.
7. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (с изменениями от 16 ноября 2021 г.) // Собрание законодательства РФ. - 2002. - № 30. - Ст. 3012.
8. Бюджетный кодекс РФ: федеральный закон от 31 июля 1998 г. (с изменениями от 1 июля 2021 г.) // Российская газета. - 1998. - 12 августа. - № 153-154.
9. Гражданский кодекс РФ (часть 1): федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (с изменениями от 1 июля 2021 г.) // Российская газета. - 1994. - № 238-239. - 8 декабря.
10. Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ (с изменениями от 11 июня 2021 г.) // Собрание законодательства РФ. - 2011. - № 7. - Ст. 900.
11. Об инновационном центре «Сколково»: федеральный закон от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ (с изменениями от 2 июля 2021 г.) // Собрание законодательства РФ. - 2010. - № 40. - Ст. 4970.
12. О муниципальной службе в Российской Федерации: федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (с изменениями от 26 мая 2021 г.) // Собрание законодательства РФ. - 2007. - № 10. - Ст. 1152.
13. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федеральный закон от 2 мая 2006 г. №59-ФЗ (с изменениями от 27 декабря 2018 г.) // Собрание законодательства РФ. - 2006. - № 19. - Ст. 2060.

14. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131 (с изменениями от 1 июля 2021 г.) // Российская газета. - 2003. - 8 октября.
15. О государственных и муниципальных унитарных предприятиях. Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2002. - № 48. - Ст. 4746.
16. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (с изменениями от 4 июня 2021 г.) // Собрание законодательства РФ. - 2002. - № 24. - Ст.2253.
17. О приватизации государственного и муниципального имущества: федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2002. - № 4. - Ст. 251.
18. О почтовой связи: федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 176 (с изменениями от 27 декабря 2019 г.) // Собрание законодательства РФ. - 1999. - № 29. - Ст.3697.
19. О статусе наукограда Российской Федерации: федеральный закон от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ (с изменениями от 20 апреля 2015 г.) // Собрание законодательства РФ. - 1999. - № 15. - Ст. 1750.
20. О воинской обязанности и военной службе: федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ (с изменениями от 26 мая 2021 г.) // Собрание законодательства РФ.- 1998. - N 13. - Ст. 1475.
21. Об отходах производства и потребления: федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ (с изменениями от 2 июля 2021 г.) // Собрание законодательства РФ. - 1998. - № 26. - Ст.3009.
22. Об обороне: федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ ( с изменениями от 11 июня 2021 г.) // Собрание законодательства РФ. - 1996. - № 23.- Ст. 2750.

23. Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления: федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ (с изменениями от 4 июня 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. - 1996. - № 49. - Ст. 5497.
24. О библиотечном деле: федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 78-ФЗ (с изменениями от 11 июня 2021 г.) // Собрание законодательства РФ. - 1995. - № 1.- Ст.2.
25. О Государственной границе Российской Федерации: закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 (с изменениями от 11 июня 2021 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. - 1993. - № 17. - Ст. 594.
26. О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (с изменениями от 1 июля 2021 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. - 1992. - № 8. - Ст. 366.
27. О закрытом административно-территориальном образовании: закон Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 (с изменениями от 24 февраля 2021 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. - 1992. - № 33. - Ст. 1915.
28. Методические рекомендации по подготовке нормативных правовых актов субъектов РФ, направленных на реализацию положений Федерального закона от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (разработаны Минрегионом России, 2014 г. ) // СПС «Консультант плюс».
29. Устав (Основной закон) Оренбургской области. Принят Постановлением Законодательного Собрания 20 ноября 2000 года N 724/213-ОЗ //



Бюллетень Законодательного Собрания Оренбургской области. - 2000. - 25 ноября.

30. О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: закон Оренбургской области от 7 мая 2001 года N 206/267-II-O3 // Южный Урал. - 2001. - 18 мая. - № 92.
31. О муниципальной службе в Оренбургской области: закон Оренбургской области от 10.10.2007 г. № 1611/33- IV-O3 (с изменениями от 07.12.2020 г.) - Режим доступа: <http://orenburg-pravo.ru>
32. О едином реестре муниципальных должностей и должностей муниципальной службы в Оренбургской области: закон Оренбургской области от 10.10.2007 г. № 1599/344-IV-O3. - Режим доступа: <http://orenburg-pravo.ru>
33. О классных чинах муниципальных служащих в Оренбургской области, порядке их присвоения и сохранения: закон Оренбургской области от 28.06.2011 г. № 246/36-V-O3. - Режим доступа: <http://orenburg-pravo.ru>
34. О наименованиях и границах внутригородских муниципальных образований в городе Москве: закон г. Москвы от 15 октября 2003 г. № 59 // Вестник Мэра и Правительства Москвы. - 2003. - № 64.
35. О порядке наделения органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы (государственными полномочиями): закон г. Москвы от 14 июля 2004 г. № 45 (с изменениями от 20 сентября 2017 г.) // Вестник Мэра и Правительства Москвы. - 2004. - № 45.
36. Об организации местного самоуправления в городе Москве: закон г. Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56 (с изменениями от 25 ноября 2020 г.) // Вестник Мэра и Правительства Москвы. - 2002. - № 55.
37. О территориальном устройстве Санкт-Петербурга: закон Санкт-Петербурга от 25 июля 2005 г. № 411-68 (с изменениями от 30 апреля 2021

- г.) // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. - 2005. - № 11.
38. Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге: закон Санкт-Петербурга от 23 сентября 2009 г. № 420-79 (с изменениями от 7 сентября 2021 г.) // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. - 2009. - № 22.
39. О местном самоуправлении в г. Севастополе: закон г. Севастополя от 30 декабря 2014 г. № 102-ЗС // Севастопольские известия. - 2014. - № 122-123.
40. Об установлении границ и статусе муниципальных образований в г. Севастополе: закон г. Севастополя от 3 июня 2014 г. № 17-ЗС // Севастопольские известия. - 2014. - № 44-48 (1669).
41. Устав г. Оренбург. Принят решением Оренбургского городского совета от 28 апреля 2015 г. № 1015 // Вечерний Оренбург. - 2015. - 13 мая. - № 11 а.
42. Об утверждении Положения о бюджетном процессе в городе Оренбурге. Решение Оренбургского городского совета от 09 июня 2006 г. // Вечерний Оренбург. - 2006. - 15 июня.

### **Литература:**

1. Авакьян, С.А. Муниципальное право России: учебник / Авакьян, С.А., Лютцер, В.Л., Пешин, Н.Л., Сивицкий, В.А., Н.С. Проспект. 2011. 544 с.
2. Багмет, А.М. Муниципальное право России [Электронный ресурс] : учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / А.М. Багмет, Е.И. Бычкова. — Электрон. текстовые данные. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2017. — 367 с. (ЭБС «IPRbooks»)
3. Беликов, П.П. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «Гарант». – 2015

4. Выдрин, И.В. Муниципальное право России: учебник для вузов / И.В. Выдрин, А.Н. Кокотов. – М.: Издательство «Норма», 2002. 342 с.
5. Ежукова, О.А. Современный законодательный подход к правовому регулированию компетенции органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3.
6. Игнатьева, Е.Л. Проблемы и перспективы развития сферы культуры в контексте реформ // Культура России. 2000-е годы. СПб., 2012.
7. Иналкаева, К.С. Актуальные проблемы муниципального права [Электронный ресурс] : учебное пособие / К.С. Иналкаева. — Электрон. текстовые данные. — Саратов: Вузовское образование, 2018. — 357 с. (ЭБС «IPRbooks»)
8. Кокарев, И.Е. Соседские сообщества: путь к будущему России. М.: Прометей, 2001.
9. Кокотов, А.Н. Муниципальное право России: учебник для вузов / А.Н. Кокотов и др., под ред. А.Н. Кокотова. - 6-е изд., перераб. и доп. - Москва: Издательство Юрайт, 2020. - 495 с. Текст электронный // ЭБС Юрайт - URL: <http://urait.ru/bcod/449667> (дата обращения:01.04.2021).
10. Костюков, А.Н. Муниципальное право [Электронный ресурс] : учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Юриспруденция», «Государственное и муниципальное управление» / А.Н. Костюков. — 2-е изд. — Электрон. текстовые данные. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2017. — 791 с. (ЭБС «IPRbooks»)
11. Кутафин, О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби: Изд-во «Проспект», 2012. 321 с.
12. Муниципальное право [Электронный ресурс] : учебник / А.Г. Быкова [и др.]. — Электрон. текстовые данные. — Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2018. — 355 с. (ЭБС «IPRbooks»).

13. Овчинников, И.И. Муниципальное право: учебник и практикум для академического бакалавриата / И.И. Овчинников, А.Н. Писарев.- 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Издательство Юрайт, 2017 // ЭБС biblio-online.ru (дата обращения 20.03.2021 )
14. Панфилов, А.Н. Вопросы местного значения в сфере культуры и полномочия по их решению: проблемы правового регулирования // Государство и право. 2015. № 9.
15. Пешин, Н.Л. Муниципальное право Российской Федерации: учебник для бакалавров /Н.Л. Пешин. - 3 -е изд., перераб и доп. - М.: Издательство Юрайт, 2014.
16. Постовой, Н.В. Муниципальное право России: учебник. «Юриспруденция». 2015 // СПС «Гарант».
17. Раздьяконова, Е.В. Территориальное общественное самоуправление: проблемы муниципально-правового регулирования в городских округах: автореф. канд. юрид. наук. Челябинск, 2010.
18. Уваров, А.А. Местное самоуправление и гражданское общество // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 15.
19. Уваров, А.А. Местное самоуправление в России. 2-е изд., перераб. М.: Норма, 2006.
20. Шугрина, Е.С. Муниципальное право: учебник. М. Норма. 2010. 528 с.

### **Судебная практика:**

1. По делу о проверке конституционности ст. 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и ст. 31 Закона Республики Коми от 15 января 1998 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми»: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 2008 г. № 6-П // СПС «Консультант плюс»

2. По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. № 15-П // Собрание законодательства РФ. - 2000. - № 50. - Ст. 4943.
3. По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 24 января 1997 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской республике»: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 6 марта 2006 г. № 10-П // СПС «Консультант плюс»
4. По делу о проверке конституционности положений п.6 ст. 4, пп. «а» п.3 и п. 4 ст. 13, п.3 ст. 15 и п. 2 ст.58 Федерального закона от 19.09.1997 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ»: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 г. № 17-П // СПС «Консультант плюс»
5. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Колодежного Д.В. и Передельского Д.А. на нарушение их конституционных прав статьей 16 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 9 декабря 2014 г. № 2744-О/2014 // СПС «Консультант плюс»
6. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Маракушина Ф.Д. на нарушение его конституционных прав частью 1 статьи 25 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Определение Конституционного суда Российской Федерации от 8 апреля 2010 г. № 454-О-О // СПС «Консультант плюс»

