

Министерство образования и науки Российской Федерации

ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ СИСТЕМ УПРАВЛЕНИЯ  
И РАДИОЭЛЕКТРОНИКИ (ТУСУР)

ФАКУЛЬТЕТ ДИСТАНЦИОННОГО ОБУЧЕНИЯ (ФДО)

А. Т. Кашенов

---

## **МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО РОССИИ**

---

Учебное пособие

Томск  
2018

УДК 342.553(470)(075.8)

ББК 67.621.011.2я73

К 311

**Рецензенты:**

**Д. В. Хаминов**, канд. ист. наук, доцент, зав. кафедрой теории права юридического факультета Института инноватики Томского государственного университета систем управления и радиоэлектроники;

**С. А. Татарин**ов, канд. юрид. наук, доцент кафедры конституционного и международного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета

**Кашенов А. Т.**

К 311 Муниципальное право России : учебное пособие / А. Т. Кашенов. – Томск : ФДО, ТУСУР, 2018. – 179 с.

В учебном пособии изложены основные вопросы муниципального права как отрасли российского права и научной дисциплины на основе анализа законодательства о местном самоуправлении.

В систематизированном виде приведены основные положения современного муниципального права России, учтены изменения законодательства в сферах территориальной организации местного самоуправления, вопросов местного значения, порядка формирования (избрания) органов и должностных лиц местного самоуправления по состоянию на 25 марта 2017 г.

Учебное пособие «Муниципальное право России» подготовлено в соответствии с требованиями Федерального государственного образовательного стандарта по направлению «Юриспруденция».

Для студентов, аспирантов и преподавателей юридических вузов и факультетов, практических работников органов местного самоуправления, а также для всех, кто интересуется муниципальным строительством, развитием в России демократических начал самоуправления.

© Кашенов А. Т., 2018

© Оформление.

ФДО, ТУСУР, 2018

## Оглавление

<b>Введение .....</b>	<b>5</b>
<b>1 Муниципальное право как отрасль российского права .....</b>	<b>8</b>
1.1 Понятие муниципального права России как отрасли права .....	8
1.2 Предмет и метод муниципального права России как отрасли права .....	10
1.3 Система муниципального права России .....	13
1.4 Муниципально-правовые отношения: понятие, субъекты, объект, содержание .....	17
1.5 Источники муниципального права .....	19
<b>2 История местного самоуправления в России .....</b>	<b>24</b>
2.1 Местное самоуправление Древней Руси .....	24
2.2 Местное самоуправление в 1497–1785 гг. ....	27
2.3 Местное самоуправление в 1785–1917 гг. ....	34
2.4 Местное государственное управление в 1917–1990 гг. ....	38
<b>3 Местное самоуправление в Российской Федерации .....</b>	<b>41</b>
3.1 Понятие и сущность местного самоуправления .....	41
3.2 Понятие и система принципов местного самоуправления .....	48
<b>4 Территориальные основы местного самоуправления.....</b>	<b>52</b>
4.1 Понятие территориальной основы местного самоуправления. Понятие и виды муниципальных образований.....	52
4.2 Порядок создания, преобразования и ликвидации муниципальных образований .....	55
4.3 Границы муниципальных образований .....	59
<b>5 Муниципальная служба.....</b>	<b>64</b>
5.1 Понятие и природа муниципальной службы .....	64
5.2 Взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации .....	67
5.3 Принципы муниципальной службы .....	69
5.4 Должности муниципальной службы.....	74
5.5 Правовой статус муниципального служащего.....	76
<b>6 Формы прямого волеизъявления граждан в системе местного     самоуправления.....</b>	<b>87</b>
6.1 Понятие и формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления .....	87
6.2 Референдум .....	89

6.3 Муниципальные выборы .....	93
6.4 Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования.....	98
6.5 Сход граждан .....	101
6.6 Правотворческая инициатива граждан .....	104
6.7 Территориальное общественное самоуправление.....	106
6.8 Публичные слушания .....	111
6.9 Собрания граждан .....	114
6.10 Конференция граждан .....	115
6.11 Опрос граждан.....	116
6.12 Обращения граждан в органы местного самоуправления .....	117
<b>7 Представительный орган муниципального образования .....</b>	<b>121</b>
7.1 Понятие представительного органа муниципального образования.....	121
7.2 Организация работы представительных органов местного самоуправления.....	128
<b>8 Органы местного самоуправления.....</b>	<b>134</b>
8.1 Глава муниципального образования .....	134
8.2 Администрация муниципального образования .....	140
8.3 Иные органы местного самоуправления .....	142
8.4 Статус депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления .....	147
<b>9 Финансово-экономическая основа местного самоуправления.....</b>	<b>149</b>
9.1 Понятие экономической основы местного самоуправления.....	149
9.2 Муниципальное имущество .....	151
9.3 Местные бюджеты .....	152
<b>Литература.....</b>	<b>163</b>
<b>Глоссарий.....</b>	<b>173</b>

---

## Введение

---

Местное самоуправление как форма народовластия является важной основой конституционного строя России. Местное самоуправление признано одной из фундаментальных составляющих российской системы народовластия и отражает возрастающую роль местной власти в удовлетворении потребностей населения муниципальных образований.

В Российской Федерации процесс становления и развития местного самоуправления идет сложно и противоречиво. На его пути стоит целый комплекс проблем – экономических, правовых, социальных и др. Цель местного самоуправления заключается в том, чтобы приблизить власть к населению. Такая власть способна более эффективно и действенно решать вопросы местного значения.

Административно-правовая реформа дала импульс перестройке местного самоуправления, направленной на обеспечение политической и экономической самостоятельности муниципальных органов власти и повышение ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления за подготавливаемые и принимаемые решения. Отправной точкой реформы было принятие в 2003 г. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в соответствии с которым в системе органов местного самоуправления частично реализован конституционный принцип разделения властей на представительную и исполнительную.

Данное учебное пособие разработано с целью теоретического обеспечения дисциплины «Муниципальное право России».

### *Цели дисциплины:*

- дать студентам комплекс современных юридических знаний о правовом регулировании местного самоуправления в Российской Федерации;
- сформировать у студентов знания правовых норм, регулирующих отношения в сфере местного самоуправления;
- раскрыть роль и место местного самоуправления в развитии общества.

*Задачи дисциплины:*

- формирование у студентов знаний теоретических основ правового регулирования местного самоуправления;
- изучение и усвоение студентами теоретических положений, нормативных правовых актов, регламентирующих отношения в сфере местного самоуправления;
- изучение понятия, предмета, методов и системы муниципального права;
- исследование правовых и территориальных основ местного самоуправления в Российской Федерации;
- рассмотрение предметов ведения муниципальных образований и их основных элементов;
- анализ системы органов местного самоуправления в Российской Федерации;
- сопоставление различных форм прямого волеизъявления населения, используемых на местном уровне;
- изучение экономических основ местного самоуправления.

*В результате освоения дисциплины студент должен*

- *знать*
  - нормативные правовые акты, регламентирующие отношения в сфере местного самоуправления в Российской Федерации;
  - понятие и виды участников муниципально-правовых отношений;
  - правовой статус участников муниципально-правовых отношений;
- *уметь*
  - самостоятельно работать с нормативными правовыми актами, регулирующими отношения в сфере местного самоуправления, осуществлять их правовую экспертизу;
  - правильно толковать нормы, регулирующие отношения в сфере местного самоуправления и применять их к конкретным практическим ситуациям;
  - разрабатывать документы муниципально-правового характера;
  - давать квалифицированные юридические заключения и консультации по вопросам правового регулирования местного самоуправления;

- *владеть*
  - терминологией, связанной с изучением дисциплины;
  - навыками самостоятельно применять полученные знания о правовом регулировании отношений в сфере местного самоуправления на практике;
  - методикой подготовки документов в сфере правового регулирования местного самоуправления.

---

# 1 Муниципальное право как отрасль российского права

---

*Понятие муниципального права России как отрасли права. Предмет и метод муниципального права России как отрасли права. Система муниципального права России. Муниципально-правовые отношения: понятие, субъекты, объект, содержание. Источники муниципального права России.*

## 1.1 Понятие муниципального права России как отрасли права

Муниципальное право представляет собой систему правовых норм, закрепляющих и регулирующих определенный круг общественных отношений.

Эти общественные отношения выделены Конституцией Российской Федерации, определившей сущность и принципы организации местного самоуправления. В последующем на основе и в развитие положений Конституции России приняты федеральные законы от 28 августа 1995 г.<sup>1</sup> и от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее – Закон № 131-ФЗ), еще ряд федеральных законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих те или иные аспекты местного самоуправления<sup>3</sup>. В субъектах Российской Федерации местное самоуправление отражено в их конституциях и уставах, в законах субъектов о местном самоуправлении<sup>4</sup>. Каждое муниципальное образование обязано принять свой нормативный правовой акт – устав муниципального образования<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup>Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ (в ред. от 21 июля 2005 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 35. – Ст. 3506 (утратил силу).

<sup>2</sup>Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2016 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

<sup>3</sup>Например, Закон Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 (в ред. от 03 июля 2016 г.) «О закрытом административно-территориальном образовании» // Российская газета. – 1992. – 26 августа. – № 190; Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 10 июня 1994 г. № 134-1 ГД «Об обеспечении конституционных прав населения на местное самоуправление в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации» // Российская газета. – 1994. – 21 июня. – № 115.

<sup>4</sup>Например, правовые основы местного самоуправления в Томской области закреплены в ст. 117 Устава Томской области. Режим доступа: <http://old.duma.tomsk.ru/page/27/>

<sup>5</sup>«Устав Города Томска» (принят решением Думы города Томска от 04 мая 2010 г. № 1475) (Зарегистрировано в Управлении Минюста Российской Федерации по Томской области 07 июня 2010 г. № RU703010002010001) // Сборник официальных материалов муниципального образования «Город Томск». – 2010. – № 23.1.



Муниципальное право не относится к числу базовых отраслей права. Его место в системе права определяется тем, что данная правовая отрасль носит вторичный, производный характер. Подобного рода отрасли права в правовой науке именуются комплексными отраслями права.

Муниципальное право – отрасль права, для которой характерно соединение разнородных институтов профилирующих и специальных отраслей<sup>1</sup>. Оно рождалось на стыке нескольких отраслей: конституционного права, административного права, хозяйственного права, финансового права, земельного права, экологического права. Спецификой подобного рода отраслей права является то, что нормы, их образующие, носят комплексный характер, т. е., с одной стороны, эти нормы, как правило, относятся к основным отраслям права (таким, например, как конституционное право, гражданское право, финансовое право и т. п.), а с другой – они регулируют отношения в сфере местного самоуправления и, следовательно, образуют правовую систему как бы вторичного характера – муниципальное право Российской Федерации. Такие нормы в теории права именуют поливалентными.

Однако отрасль муниципального права составляют не только поливалентные нормы, но и нормы собственно являющиеся нормами муниципального права. К этим нормам относятся, прежде всего, так называемые нормы организационно-правового характера.



Как известно, отрасли права подразделяются на отрасли публичного права и отрасли частного права. Муниципальное право с этой точки зрения носит смешанный характер. С одной стороны, муниципальное право регулирует отношения, связанные с осуществлением местной (муниципальной) власти, то есть особого

<sup>1</sup>См., например, Выдрин И. В. Муниципальное право России : учебник для вузов / И. В. Выдрин, А. Н. Кокотов. – М. : Норма-Инфра, 1999. – С. 9–11; Кутафин О. Е. Муниципальное право Российской Федерации / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев. – М., 2006. – С. 12; Казанчев Ю. Д. Муниципальное право России / Ю. Д. Казанчев, А. Н. Писарев. – М., 1998. – С. 8; Овчинников И. И. Муниципальное право России : учебник / И. И. Овчинников, А. Н. Писарев. – М., 2007. – С. 12–15; Дмитриев Ю. А. Муниципальное право Российской Федерации / Ю. А. Дмитриев, В. В. Комарова, В. В. Пылин ; под общ. ред. Ю. А. Дмитриева. – Ростов н/Д, 2007. – С. 16–18; Постовой Н. В. Муниципальное право. – М., 1998. – С. 4.

специфического круга властеотношений. Эта сфера правового регулирования, безусловно, относится к публично-правовой. С другой стороны, местное самоуправление – это широкая сфера частноправовых отношений, возникающих в связи с функционированием различных отраслей и сфер муниципального хозяйства, управлением и распоряжением муниципальным имуществом и т. д.

.....

.....



*Таким образом, муниципальное право России – комплексная отрасль отечественного права, состоящая 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.*

.....

## 1.2 Предмет и метод муниципального права России как отрасли права

Как известно, отрасли права различаются по предмету и методу правового регулирования. В характеристике отрасли права первостепенное значение имеет определение ее предмета, т. е. совокупности тех специфических общественных отношений, которые нормами данной отрасли права регулируются и закрепляются.

.....



Таким образом, вопрос о предмете муниципального права – это, прежде всего, вопрос о характере, объеме и особенностях общественных отношений, которые регулируются нормами муниципального права.

.....

Если определить в самом общем виде предмет муниципального права, то можно сказать, что им являются общественные отношения, возникающие в связи с организацией и деятельностью населения городских и сельских поселений по решению непосредственно или через образуемые им органы вопросов местного значения.

Указанные отношения можно разделить на несколько групп:

1. Отношения, возникающие в ходе организации и проведения муниципальных выборов и формирования населением выборных органов местного самоуправления, реализации иных форм прямого волеизъявления граждан в системе местного самоуправления.
2. Отношения, связанные с определением организационно-правовых форм местного самоуправления, установлением организационной структуры и порядка организации и деятельности органов местного самоуправления, разграничения полномочий между ними, регулированием порядка принятия и вступления в юридическую силу муниципальных правовых актов.
3. Отношения, складывающиеся по поводу определения территориальной основы местного самоуправления, создания, преобразования и упразднения муниципальных образований.
4. Отношения, возникающие в связи с осуществлением полномочий по разрешению вопросов местного значения и функционированием различных отраслей и сфер муниципального хозяйства.
5. Отношения, связанные с регулированием финансово-экономической основы местного самоуправления, управлением и распоряжением муниципальным имуществом, формированием и исполнением местного бюджета.
6. Отношения, возникающие в ходе организации взаимодействия между органами государственной власти и органами местного самоуправления.
7. Отношения, складывающиеся в связи с реализацией органами местного самоуправления переданных отдельных государственных полномочий и осуществлением государственного контроля за их исполнением.
8. Отношения, связанные с порядком регулирования муниципальной службы, регламентации правового статуса муниципальных служащих.
9. Отношения, возникающие в связи с обеспечением гарантий реализации прав населения муниципального образования на местное само-

управление и защитой его прав от неправомерных действий или актов органов государственной власти, установлением ответственности органов местного самоуправления перед населением, государством и юридическими лицами.

При определении предмета муниципального права и особенностей его метода необходимо учитывать целый ряд обстоятельств. Прежде всего, это комплексный характер отрасли права. Местное самоуправление не изолировано от иных общественных отношений, на муниципальный уровень влияют нормы иных отраслей права. Например, реализация прав и свобод человека и гражданина, осуществление основных обязанностей граждан защищены конституционным правом; при осуществлении бюджетных прав муниципальные образования используют нормы бюджетного законодательства; при совершении правового характера органы местного самоуправления руководствуются нормами гражданского права и т. д. Таким образом, предмет муниципального права включает в себя часть отношений, регулируемых комплексно несколькими отраслями права. Поэтому часть норм различных отраслей права становится одновременно и нормами муниципального права. Кроме того, нормы муниципального права регулируют сложную систему отношений как публично-правового, так и частноправового характера. К первым можно отнести отношения, возникающие между государственными и муниципальными органами. Ко вторым – хозяйственную деятельность муниципальных предприятий, гражданско-правовые отношения с иными юридическими лицами.



.....

Дополнительным основанием отграничения отраслей права является метод правового регулирования, под которым понимаются специальные юридические средства и способы воздействия правовых норм на общественные отношения.

.....

Муниципальное право, будучи комплексной отраслью права, использует методы, присущие другим отраслям права, однако в специфическом для данной отрасли права их соотношении и переплетении. Так, являясь отраслью публично-частного характера, муниципальное право использует в механизме правового регулирования сочетание публично-правового (императивного) и частноправового (диспозитивного) методов правового регулирования.

В основном, в сущностном плане, для местного самоуправления как публично-правового института характерно, безусловно, преобладание публично-

правовых методов правового регулирования. Однако в тех сферах правового регулирования местного самоуправления, которые касаются деятельности его органов как юридических лиц, реализации их полномочий в сфере управления муниципальной собственностью и т. п., используются, как правило, частноправовые методы.

Методы правового регулирования во многом ориентированы на способы правового регулирования, к которым теория права относит дозволение, обязывание и запрет. Для муниципального права как комплексной отрасли права характерно использование в механизме правового регулирования таких способов правового воздействия, как дозволение и обязывание.

### 1.3 Система муниципального права России

В основе системы муниципального права как отрасли права находится его деление на муниципально-правовые нормы и институты.

Муниципально-правовая норма – это первичный элемент системы муниципального права. В совокупности муниципально-правовые нормы образуют отрасль муниципального права.



.....  
*Под муниципально-правовыми нормами понимаются правовые нормы, регулирующие общественные отношения в сфере местного самоуправления.*  
 .....

Нормам муниципального права присущи все признаки правовых норм: общеобязательность, обеспечение их реализации с помощью системы государственных гарантий, защита от нарушений принудительными средствами.

Нормы в системе муниципального права можно классифицировать следующим образом:

#### 1. По группам общественных отношений.

Такие группы обозначены при определении предмета муниципального права. Они закрепляют основы местного самоуправления, его компетенцию, принципы, гарантии, функции.

#### 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. Например, Закон № 131-ФЗ предписывает обязательность формирования представительных органов местного самоуправления в населенных пунктах с численностью свыше 100 избирателей; представительный орган муниципального образования обязан назначить местный референдум в течение 30 дней со дня поступления в его адрес документов инициативной группы о выдвижении инициативы проведения местного референдума и т. д.;
- в) запрещающие, т. е. нормы, требующие от субъектов правоотношений воздержания от тех или иных действий. Например, глава муниципального образования не может быть одновременно председателем представительного органа муниципального образования и главой местной администрации (ч. 4 ст. 36 Закона № 131-ФЗ); депутаты выборного органа местного самоуправления, осуществляющие свои полномочия на постоянной основе, не вправе заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и другой творческой деятельности (ч. 7 ст. 40 Закона № 131-ФЗ).

3. По юридической силе нормы муниципального права различаются в зависимости от того, в каких источниках права они закреплены.

Нормы, содержащиеся в Конституции Российской Федерации, обладают высшей юридической силой. Далее по иерархии стоят конституционные федеральные законы, затем федеральные законы и подзаконные акты. Продолжение этой иерархии составляют законодательство и подзаконные акты субъектов Российской Федерации. Меньшей юридической силой обладают нормы, содержащиеся в нормативных актах, принимаемых на уровне муниципального образования гражданами непосредственно, органами и должностными лицами местного самоуправления.

4. По пределам действия в пространстве:

- а) общефедеральные нормы, сила которых распространяется на всю территорию Российской Федерации. Например, нормы, содержащиеся в Конституции или Закона № 131-ФЗ, действуют в равной степени на всей территории Российской Федерации;

- б) нормы, действующие в пределах субъекта Российской Федерации. Например, нормы, содержащиеся в Законе Томской области о муниципальных выборах<sup>1</sup>;
- в) нормы, действие которых распространяется на территорию муниципального образования. Таким примером может служить устав муниципального образования как источник, содержащий нормы муниципального права, а также другие нормативные акты органов и должностных лиц местного самоуправления.

5. По содержанию нормы муниципального права делятся на материальные и процессуальные. В данном случае очевиден дуализм норм муниципального права.

Материальные нормы в основном закреплены в Конституции Российской Федерации и Законе № 131-ФЗ. Они дают определение местной публичной власти, закрепляют субъектный состав, компетенцию, гарантии и ответственность в системе местного самоуправления.

Процессуальные нормы устанавливают порядок подготовки и проведения сессий представительных органов местного самоуправления, подготовки и утверждения бюджетов и отчетов об их исполнении; проведения выборов и местных референдумов, т. е. они устанавливают процедуру проведения этих мероприятий.

Нормы муниципального права по признаку регулирования однородных и взаимосвязанных общественных отношений объединяются в правовые институты.

Муниципально-правовые институты – это определенная система норм муниципального права, регулирующих однородные и взаимосвязанные общественные отношения и образующих относительно самостоятельную группу в рамках отрасли муниципального права.



Особенностью муниципально-правовых институтов является то, что образующие их нормы обладают признаками не только отрасли муниципального права, но и основных, первичных отраслей права (конституционного, административного, финансового, гражд-

<sup>1</sup>Закон Томской области от 14 февраля 2005 г. № 29-ОЗ (в ред. от 05 мая 2016 г.) «О муниципальных выборах в Томской области» (принят постановлением Государственной Думы Томской области от 27 января 2005 г. № 1697) (вместе с «Перечнем контрольных соотношений данных, внесенных в протокол об итогах голосования») // Официальные ведомости Государственной Думы Томской области. – 2005. – № 38 (99)-I.

данского, земельного, трудового и др.). Такую двойственную природу имеют институты муниципальной службы, муниципальной собственности, форм непосредственной демократии, местных финансов и др.

.....

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

К числу таких комплексов муниципальных институтов относятся:

- местное самоуправление как форма народовластия. В этот комплекс входят институты, устанавливающие права граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления, раскрывающие основные понятия и термины, определяющие принципы местного самоуправления, вопросы местного значения, полномочия органов местного самоуправления, формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления;
- комплекс институтов, устанавливающих экономические основы местного самоуправления, в который входят институты муниципальной собственности и муниципального имущества, местных бюджетов, межмуниципального экономического сотрудничества;
- комплекс институтов, связанных с вопросами местного значения и полномочиями органов местного самоуправления: по решению вопросов местного значения на уровне муниципальных образований; по организации межмуниципального сотрудничества; по осуществлению органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий;
- комплекс институтов, регулирующих деятельность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Нормами данного комплекса устанавливается система органов местного самоуправления, определяется статус депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица, устанавливается система муниципально-правовых актов и т. д.;

- система институтов, объединяющих нормы, устанавливающие ответственность органов местного самоуправления, контроль и надзор за их деятельностью. Исходя из субъектов, перед которыми органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность, устанавливается ответственность перед населением муниципального образования, перед государством, перед физическими и юридическими лицами. В этот же комплекс входит институт временного осуществления органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления;
- комплекс институтов, нормы которых обеспечивают гарантии местного самоуправления. Это институты, определяющие участие и ответственность органов государственной власти федерального уровня и уровня субъекта в области местного самоуправления. К ним можно отнести выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, предоставление субвенций местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, право на судебную защиту и запрет на ограничение прав местного самоуправления.

#### **1.4 Муниципально-правовые отношения: понятие, субъекты, объект, содержание**



.....

*Муниципально-правовые отношения – это общественные отношения, урегулированные нормами муниципального права и складывающиеся между субъектами муниципального права в сфере местного самоуправления.*

.....

В муниципально-правовых отношениях: участвует определенный круг лиц, на которых в тот или иной момент распространяется действие соответствующих муниципально-правовых норм; регламентируется конкретное поведение участников этих отношений; обеспечиваются субъективные права и юридические обязанности в области местного самоуправления посредством специальных юридических средств.



.....

Как и любое правоотношение, муниципальное правоотношение складывается из следующих структурных элементов – субъекты, объект и содержание правоотношения.

.....

Субъектов муниципально-правовых отношений, т. е., тех лиц, которые наделены правами, обязанностями, полномочиями в сфере местного самоуправления, можно разделить на четыре группы: индивидуальные субъекты (например, граждане Российской Федерации); коллективные субъекты (например, органы местного самоуправления); политико-территориальные образования (например, муниципальные образования, субъекты Российской Федерации); социальные общности (например, население муниципальных образований).

Объект правоотношения – это то, по поводу чего возникают взаимные субъективные права и юридические обязанности. Учитывая комплексный характер муниципального права, можно выделить два подхода к определению объекта муниципально-правовых отношений.

С точки зрения публично-правовых начал объектом муниципального правоотношения является осуществление власти и управления в пределах муниципального образования или территории местного самоуправления, а также имущество, по поводу которого производятся действия. При этом власть осуществляется путем различных действий граждан, органов местного самоуправления. Именно им принадлежит господствующее положение по осуществлению власти, так как местное самоуправление и есть та самая власть, которая осуществляется жителями, органами и должностными лицами местного самоуправления.

В правоотношениях имущественного характера (с точки зрения частных правовых начал), т. е. стоимостных, в качестве объекта выступают: имущество движимое, недвижимое, работы, услуги и т. д., в отношении которых могут быть произведены действия частного и публично-правового характера. Например, проведение местного референдума об отчуждении имущества, являющегося муниципальной собственностью.

Содержание муниципально-правовых отношений составляют права и обязанности их участников. Эти права и обязанности возникают в сфере осуществления функций местного самоуправления, например, право жителей городского или сельского поселения на создание муниципальных образований и корреспондирующая ему обязанность органов государственной власти обес-

печатать соответствующее волеизъявление граждан и принять необходимые меры к учреждению нового муниципального образования.

## 1.5 Источники муниципального права

В общей теории права принято различать понятия источника права в материальном и в формальном юридическом смыслах.

В первом значении под источником права (в материальном смысле) понимаются те факторы, которые определяют сущностное содержание права. К ним принято относить прежде всего материальные условия жизни общества, свойственные ему экономические отношения.

В формальном (юридическом) смысле в качестве источника права рассматриваются формы, в которых объективируются правовые нормы, получают общеобязательность и общеизвестность. Формами, выполняющими такую функцию, выступают в Российской Федерации соответствующие нормативные правовые акты.



.....

*Таким образом, источниками муниципального права, в юридическом смысле, являются действующие в настоящее время в Российской Федерации правовые акты, содержащие нормы муниципального права.*

.....

Статья 4 Закона № 131-ФЗ закрепляет правовую основу местного самоуправления в Российской Федерации.



.....

Система источников муниципального права включает в себя пять иерархически взаимосвязанных уровней нормативно-правовых актов.

.....

К первому уровню относится Конституция Российской Федерации. В ней содержится около двадцати статей, в той или иной степени касающихся местного самоуправления. Особое значение имеют положения ст. 12, 130–133. Для муниципального права Конституция является базовым источником права.

Вторую группу составляют нормы международного права, т. к. в соответствии со ст. 15 Конституции Российской Федерации общепризнанные нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Важнейшее значение среди

данных актов имеет Европейская Хартия местного самоуправления<sup>1</sup> и другие международно-правовые акты, касающиеся местного (муниципального) самоуправления.

Следующую группу источников муниципального права федерального уровня составляют федеральные конституционные законы и федеральные законы, содержащие нормы муниципального права.

Важной частью нормативной правовой системы Российской Федерации являются федеральные конституционные законы. Надо сказать, что нет акта этой группы, целиком посвященного местному самоуправлению. Однако в некоторых федеральных конституционных законах имеются отдельные обращенные к нему нормы, например, в федеральных конституционных законах «О референдуме Российской Федерации»<sup>2</sup>, «О чрезвычайном положении»<sup>3</sup> и др.

Наиболее распространенным федеральным источником права выступают федеральные законы. Для удобства можно выделить две группы федеральных законов:

- а) непосредственно посвященные вопросам организации и деятельности местного самоуправления;
- б) федеральные законы и кодексы, регулирующие общественные отношения различных сфер и в определенной мере касающиеся местного самоуправления.

В первой группе законов первостепенное значение имеет Федеральный закон от 06 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», с последующими изменениями и дополнениями. Можно с полным основанием сказать, что данный закон является главным источником муниципального права России. По своей форме и содержанию данный закон носит рамочный характер. Этим законом федеральный законодатель определил основы местного самоуправления в Российской Федерации, закрепил общие принципы организации и деятельности муниципальных образований в нашей стране.

---

<sup>1</sup>Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15 октября 1985 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 36. – Ст. 4466.

<sup>2</sup>Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ (в ред. от 06 апреля 2015 г.) «О референдуме Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 27. – Ст. 2710.

<sup>3</sup>Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (в ред. от 03 июля 2016 г.) «О чрезвычайном положении» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 23. – Ст. 2277.

Большое значение также имеет Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Ко второй группе законов, являющихся источниками муниципального права, относятся федеральные законы, содержащие отдельные муниципальные нормы<sup>2</sup>.

К источникам муниципального права федерального уровня относятся также указы Президента Российской Федерации<sup>3</sup>, нормативные постановления палат Федерального Собрания Российской Федерации по вопросам местного самоуправления<sup>4</sup>; постановления Правительства Российской Федерации<sup>5</sup>.



.....

Дискуссионным в науке является вопрос о признании решений Конституционного Суда Российской Федерации в качестве источника права. Статья 4 Закона 131-ФЗ не упоминает акты Конституционного Суда России. Тем не менее, на современном этапе влияние решений Конституционного Суда Российской Федерации на правоприменительную практику, несомненно. Поэтому решения Конституционного Суда Российской Федерации являются специфическим источником муниципального права России.

.....

Вместе с тем, следует отметить, что муниципальные правовые акты не могут быть предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Фе-

<sup>1</sup>Федеральный закон от 02 марта 2007 г. № 25-ФЗ (в ред. от 30 июня 2016 г.) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 10. – Ст. 1152.

<sup>2</sup>«Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2016 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3823; Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2016 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.

<sup>3</sup>Например, Указ Президента Российской Федерации от 02 ноября 2007 г. № 1451 «О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 45. – Ст. 5462.

<sup>4</sup>Например, Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 10 июня 1994 г. № 134-1 ГД «Об обеспечении конституционных прав населения на местное самоуправление в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации» // Российская газета. – 1994. – 21 июня.

<sup>5</sup>Например, Постановление Правительства Российской Федерации от 18 апреля 2012 г. № 344 «О ведении государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации» (вместе с «Правилами ведения государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации») // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 17. – Ст. 2013.

дерации. Признание муниципальных правовых актов несоответствующими Конституции России, законам и иным нормативным правовым актам осуществляется в судах общей юрисдикции в порядке, установленном Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации<sup>1</sup>.

С формально-теоретической точки зрения судебные решения не имеют нормативного характера и являются формой применения закона или иных нормативных правовых актов при разрешении конкретных дел. Однако они обладают общеобязательной силой, как и любой правовой акт. По сути, признавая нормативные положения недействующими или не подлежащими применению, судебные решения создают регулятивный механизм, влияющий не только на последующую судебную практику, но и на правотворчество соответствующих органов государственной власти и местного самоуправления.

К четвертому уровню источников муниципального права относятся нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. В соответствии с п. «н» ст. 72 Конституции Российской Федерации установление общих принципов организации системы органов местного самоуправления относится к предмету совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. В соответствии с ч. 2 ст. 76 по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов могут приниматься не только федеральные законы, но и законы и иные нормативные акты субъектов Российской Федерации, в том числе конституции и уставы субъектов Российской Федерации, законы субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении, о выборах депутатов представительных органов местного самоуправления, глав муниципальных образований, о муниципальной службе и другие. Главное требование к этой группе нормативно-правовых актов состоит в том, чтобы они не противоречили Конституции Российской Федерации и федеральным законам в части, касающейся общих принципов организации и деятельности местного самоуправления в Российской Федерации.

Наконец, к пятому уровню источников муниципального права относятся локальные (местные) нормативные правовые акты, содержащие нормы муниципального права. Речь идет о нормативных установлениях, прямо регулирующих общественные отношения на локальном уровне в сфере местного самоуправления и исходящие, прежде всего, от самих муниципальных образований

---

<sup>1</sup>Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 03 июля 2016 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 10. – Ст. 1391.

(путем местного референдума), а также исходящие от органов местного самоуправления.



.....  
Контрольные вопросы по главе 1  
.....

1. В чем особенность предмета правового регулирования муниципального права?
2. Чем характеризуется метод правового регулирования муниципального права?
3. Назовите особенности норм муниципального права.
4. Охарактеризуйте систему муниципального права.
5. В чем заключаются особенности системы источников муниципального права?
6. Какую роль играют общепризнанные принципы и нормы международного права в системе источников муниципального права?

---

## 2 История местного самоуправления в России

---

*Местное самоуправление Древней Руси. Местное самоуправление в 1497–1785 гг. Местное самоуправление в 1785–1917 гг. Местное государственное управление в 1917–1990 гг.*

### 2.1 Местное самоуправление Древней Руси

Самоуправление существовало у древних славян еще при родовом устройстве. И. Д. Беляев утверждает, что «славяне уже пришли на Русь, находясь в известной степени развития», что «общественное устройство у них не было родовое, а общинное»<sup>1</sup>. Общины же представляли собой по сущности и форме самоуправляющиеся единицы, которые формировались самим народом. Объединение славян в общины было обусловлено экономическими интересами<sup>2</sup> и стремлением организовать защиту от нападения неприятеля<sup>3</sup>.

Изначально община имела не столько территориальный признак, сколько производственный. Развитие производственных общин как форм самоуправления постепенно приводит их к свободному объединению по интересам на определенной компактной территории. Такова, например, эволюция купеческих общин, объединявших в одно целое людей различных племен. Купцы составляли свои общины (сотни), которые имели своих выборных старост (сотских) и жили улицами или слободами.

Наиболее распространенной на Руси была сельская община. Но со временем жизнь потребовала формирования городских общин. Свои общины имели «черные люди», к которым относились ремесленники и разнорабочие, земледельцы и сельские промышленники, а также торговцы, не записанные в купеческие общины.

Сами общины представляли собой такую форму осуществления власти и управления, которая по организации, структуре, форме и содержанию представляла ячейку самоуправления.

---

<sup>1</sup>Беляев И. Д. Лекции по истории русского законодательства / И. Д. Беляев. – М., 1888. – С. 8.

<sup>2</sup>Греков Б. Д. Киевская Русь / Б. Д. Греков. – М., 1949. – С. 74.

<sup>3</sup>Беляев И. Д. Указ. соч. – С. 9.



Итак, местное самоуправление проявлялось в форме производственных и территориальных общин.

Говоря о производственно-территориальном характере общин, Б. Чичерин замечает, что община – это корпорация, составленная из корпораций различного характера по интересам. С одной стороны, существовали территориальные общины: концы, улицы, с другой стороны, «сословные союзы суть ремесленные цехи, купеческие гильдии или товарищества»<sup>1</sup>.

Все люди, объединившиеся в общины на основе трудовой деятельности, собственности и несения повинностей, принимали непосредственное участие в управлении общественными делами. Они были зависимы от общества, организуясь в определенные формы.

Местное самоуправление существовало в форме непосредственной и представительной демократии. Самоуправление производственных, территориальных общин проявлялось в том, что большинству из них была присуща вечевая форма управления.

Высшим органом власти было городское вече, решение которого для всех в равной степени считалось обязательным к исполнению. Пригороды выступали в роли территорий, на которых были свои вече и избираемые ими органы или должностные лица.

Город выступал в роли политического центра, определявшего основную стратегическую линию по всем направлениям, которую должны были выполнять пригороды, представлявшие собой местное общинное самоуправление с относительной самостоятельностью. Общегородское вече представляло собой совокупность представителей производственных общин.

Производственная, корпоративная связь, образующая крепкие союзы из самостоятельных общин, послужила основой формирования центрального представительства, т. е. местное общинное самоуправление переросло в народное представительство на уровне городов и земель. Такая форма построения центральной власти придавала ей экономическую и политическую значимость, ибо власть опиралась на производство и собственность.

<sup>1</sup>Коркунов К. М. Лекции по общей теории права / К. М. Коркунов. – СПб., 1909. – С. 268.



В данный период, можно сказать, уже сложилась своеобразная модель местного самоуправления в виде форм непосредственной и представительной демократии. Вече и сходки, в которых принимали участие все жители тех или иных частей города или пригорода, состоявшие в общинах, можно вполне назвать формой непосредственной демократии.

Выборных должностных лиц, избираемых на вече, можно отнести к форме представительной демократии. В то же время выборные должностные лица, например старосты, осуществляли функции исполнительных органов, т. е. они выступали в качестве представительного и одновременно исполнительного органа местного самоуправления.

Компетенция самоуправляющихся общин осуществлялась общинами через вече и избираемые ими органы посредством реализации прав и обязанностей применительно к определенным предметам ведения.

С. В. Юшков, характеризуя новгородское вече по источникам права, отмечает, что «вече, прежде всего, было законодательным органом». Оно выбирало, сменяло должностных лиц и, следовательно, осуществляло высший контроль за ними. Вместе с тем вече ведало финансами: устанавливало налоги и производило их раскладку. Оно ведало и внешней политикой – объявляло войну и заключало мир. Вече, кроме того, обладало высшей судебной властью. Посадские и тысяцкие относились к исполнительной власти. Посадники Новгорода принимали участие в суде, вели непосредственно переговоры с соседними государствами. Тысяцкие в Новгороде регулировали торговлю, были судьями по торговым делам<sup>1</sup>.

Правовую основу организации и деятельности местного самоуправления составляли решения вече старшего города, а также принимаемые на их основе собственные решения вече частей города, улиц, пригородов, отдельных общин. Местное нормотворчество не должно было противоречить решениям, принимаемым на вече старшего города.

Конечно же, наличие тех или иных полномочий и их реализация связаны с материальной базой общинного самоуправления. Б. Чичерин считал, что выгоды, т. е. положение членов общины, зависят от ее имущественного состояния. По его утверждению, как частная корпорация община имела свое имущество,

<sup>1</sup>Памятники Русского права / под ред. С. В. Юшкова. – М., 1953. – Вып. 2. – С. 15.

свое хозяйство, свой бюджет, улицы, дороги, водные пути, здания. Она владела также землей. По существу, общине принадлежало имущество, предназначенное для общественных потребностей. Наличие имущества как раз и являлось основой властных полномочий общины, с помощью которых она осуществляла свои функции<sup>1</sup>.

Применительно к данному периоду самоуправление можно определить как непосредственное участие народа в местном внутреннем управлении, организованном на уровне общин, улиц, частей города, пригородов, базирующееся на основе собственного производства, собственности, выборности должностных лиц, зависимости от решений центральной представительной власти по определенному кругу вопросов, самостоятельности в решении задач местного значения.



.....

Принятие в 988 г. христианства оказало ощутимое влияние на русское общество. С введением христианства к прежним элементам – славянскому и варяжскому – присоединился новый элемент – византийский в лице христианской церкви и духовенства, пришедших на Русь из Византии.

.....

С появлением христианской веры расширяется круг субъектов самоуправления. Наряду с производственными и территориальными общинами у славянских народов появляется монастырское и церковное самоуправление, сочетающее в себе производственно-территориальный принцип построения.

Сельские общины Руси делились на села и починки, а несколько сел и починков, состоявших друг с другом в связи, составляли новые центры, подчиненные городам, и назывались волостями.

## 2.2 Местное самоуправление в 1497–1785 гг.

Состояние местного самоуправления в этот период определяется отношением к нему центральной власти.



.....

Вначале наметилась тенденция к его развитию, затем к свертыванию. Основой местного самоуправления в данный период по-

---

<sup>1</sup>Чичерин Б. Курс государственной науки. Ч. 1. Общее государственное право. – М., 1894. – С. 387.

прежнему оставались общины, занимавшиеся различными видами производства и промысла, а также торговыми делами. Община имела свое собственное постоянное наименование: земля.

.....

Во время царствования Ивана IV система организации местного самоуправления имеет свои определенные особенности. Появляется центральный орган, координирующий или ведающий вопросами земщины: Земский двор или Земский приказ. Он осуществлял надзор за всеми земскими (местными) делами.

Территориальной основой местного общинного самоуправления были уезды, малые города, волости, станы, пятины, присуды, губы и погосты, пригороды, слободы. Общины объединялись на указанных территориях, как правило, по экономическим интересам.

Производство по-прежнему являлось определяющим фактором функционирования местного общинного самоуправления. Об этом свидетельствуют развитие ремесла, строительного дела, производство ремонта зданий и сооружений, наличие различных видов промысла, сельскохозяйственного производства и торговли.

В первой половине XVI в. наблюдался подъем ремесленного производства и товарно-денежных отношений. Специализация производства, тесно связанного с наличием местного сырья, тогда носила еще исключительно естественно-географический характер. Союзы общин объединялись по экономическим интересам для решения наиболее объемных промышленных задач.

В сельской местности производственное самоуправление действовало на началах общего и общинного владения землей.

В общем владении состояли земли и угодья, которыми совладели складничества – товарищества с определенными долями каждого члена. Эти доли являлись собственностью вкладчиков и могли быть реализованы посредством разделения общего имущества или частного выдела по требованию владельцев.

Волость представляла собой крупную производственную общину, состоявшую из объединившихся по экономическим интересам более мелких общин. Сюда вошли рыболовецкие общины, общины по обработке земли, общины плотницкие, общины торговые и т. д. В городах люди также объединялись по экономическим интересам.

Производственное самоуправление является основой для становления крупной промышленности по отраслям, стимулом для развития внутренней

и внешней торговли, источником формирования и совершенствования системы товарно-денежных отношений.

Однако нельзя сказать, что данный период характеризуется только развитием производства. Были промежутки времени, когда производство оказывалось в тяжелом состоянии. Это относится ко времени опричнины и последующему периоду, называемому в истории Смутой. С падением производства снижалась и роль самого местного самоуправления. Падение производства было обусловлено тем, что в стране начались частые переселения людей с одной территории на другую. Это касалось не только землевладельцев, но и крестьян, которые обустроили свое хозяйство. На новом месте нужно было начинать все сначала. Всякая же реорганизация, которая носит даже чисто механический, переселенческий характер, снижает темпы производства и нарушает процесс управляемости. Но это переселение осуществлялось осознанно. «Рабочее население попадало вместе с дворцовой и черною землею, на которой оно сидело, в частную зависимость»<sup>1</sup>. Развитие частного землевладения было одним из условий крестьянского прикрепления. Неизбежным последствием возникновения привилегированных земельных хозяйств на правительственных землях был переход крестьян от податного самоуправления и хозяйственной самостоятельности в землевладельческую опеку и в зависимость от господского хозяйства<sup>2</sup>. Шел механический процесс разрушения сельской производственной общины, повлекший уничтожение местного самоуправления.



.....

Формы осуществления местного самоуправления были поставлены в зависимость от политики центральной власти.

.....

В самом начале указанного периода в некоторых местностях, например в Новгороде и Пскове, действовала вечевая форма самоуправления. Новгород и Псков придерживались своих древних традиций. Здесь по-прежнему господствовала вечевая непосредственная и представительная демократия, о которой было сказано раньше. Но эта форма действовала до присоединения Новгорода и Пскова к Московскому государству.

В других местностях действовали собрания и сходы общин. В большинстве своем «посадские и волостные общества издавна имели свои выборные ор-

---

<sup>1</sup>Платонов С. Ф. Очерки по истории смуты в Московском государстве XVI–XVII вв. / С. Ф. Платонов. – М., 1995. – С. 104.

<sup>2</sup>Там же. – С. 108.

ганы, старост и сотских»<sup>1</sup>, выступавших в качестве исполнительно-распорядительных органов, а также городских приказчиков<sup>2</sup>.

О старостах часто упоминают судебники 1497 и 1550 гг. Судебник 1497 г. установил, что на суде кормленщиков должны присутствовать старосты. Без старосты и без других людей наместники и волостели не имели права вести суд.

Из этого следует, что по линии исполнительной власти местное самоуправление имело структуру соподчиненной вертикали. Исполнительная власть на местах даже в этот период была выборной. В Новгороде и Пскове исполнительная власть была выборной и на местном, и на центральном, общереспубликанском уровнях.

Компетенция местного самоуправления складывалась в землях в зависимости от их отношения к Московскому государству. В Новгороде и Пскове до их присоединения к Москве в руках местного самоуправления были сосредоточены все вопросы местного значения: развитие производства, строительство, мощение улиц, ремонт мостовых, ремесло, сельскохозяйственное производство и т. д. Решением важнейших вопросов занималось вече. Исполнительная власть (старосты, сотские) организовывали выполнение решений, принимаемых на соответствующих местных вече, сходах, собраниях.

Период формирования Московского государства внес свои коррективы в соотношение представительных и исполнительных органов местного самоуправления. Выборные старосты, целовальники, сотские, городские приказчики имели уже более значительный объем полномочий, чем представительные органы.



.....

Непосредственная форма осуществления местного самоуправления (вече) в этот период фактически была ликвидирована. Поэтому компетенция более четко прослеживается через выборные исполнительные органы.

.....

В целом в компетенции органов местного самоуправления находились вопросы постройки и ремонта общественных зданий, содержание в чистоте улиц, организация ночных караулов, сбор городских податей. За всем этим осуществлялся пристальный надзор со стороны Земского двора, или Приказа.

<sup>1</sup>Пушкарев С. Г. Обзор русской истории / С. Г. Пушкарев. – М., 1991. – С. 215.

<sup>2</sup>Беляев И. Д. Указ. соч. – М., 1879. – С. 512, 513.

Наиболее полно компетенция местного самоуправления выражена через полномочия и предметы ведения выборных должностных лиц: городских приказчиков, старост, сотских, десятских, целовальников, дворских.



### Пример

При Иване IV компетенция местного самоуправления должна была получить более существенное расширение. Для этого в 1555 г. он «издал указ или уложение, которым суд и управа в областях предоставлялась излюбленным головам и старостам и земским дьякам, избираемым самими жителями, с тем только условием, чтобы утверждение этих выборных зависело от государя и чтобы все доходы, собираемые на содержание наместников и волостелей, присылались в государеву казну»<sup>1</sup>.

В уставных грамотах 1555 г. правительство подробно объясняет необходимость замены кормлений земским самоуправлением. В документах отмечается малоэффективная роль наместников, волостелей и праветчиков, недоверие к ним со стороны народа и самого правительства, разорение ими деревень. Полномочия этих должностных лиц передавались выборным от народа старостам.

Такой поворот дела свидетельствует о том, что бюрократическая наместническая система, формируемая сверху, фактически разоряла центральную казну и в то же время наносила серьезный удар по производственным ячейкам, т. е. сельскохозяйственным общинам, являвшимся основой местного самоуправления, да и государства в целом.

Расширяя объем компетенции местного самоуправления, центральное правительство тем самым искало реальную опору государства в народной среде.

Соборное Уложение 1649 г. стесняет компетенцию местного самоуправления, отменяя участие представителей общества в судебных делах.

В 1667 г. компетенция купеческих общин, являвшихся ячейками производственного самоуправления, была несколько расширена. Новоторговый Устав от 1667 г. предоставил русским торговцам почти полное самоуправление в торговых делах через своих выборных должностных лиц без участия приказной администрации. В Уставе указывается: «По всем городам в торговых делах

<sup>1</sup>Беляев И. Д. Указ. соч. – М., 1879. – С. 514.

суд и управу чинить выборным таможенным головам, а воеводам в те дела не вступаться»<sup>1</sup>.

Петр I в октябре 1689 г. издал указ, в котором за каждым городом было закреплено право самостоятельно распоряжаться городской землей без разрешения на то воевод и приказных людей, заручившись согласием своего общества, через выборных старост и сотских<sup>2</sup>.

Затем 30 января 1699 г. Петр I издал Указ об учреждении Бургомистерской Палаты, в котором передал управление городскими общинами самим общинам, мимо воевод и приказов<sup>3</sup>. Это способствовало поднятию духа производственных, и особенно купеческих, формирований. В тот же день был издан Указ об учреждении по городам земских изб для ведомства всяких расправных дел между посадскими и торговыми людьми и волостными промышленниками и для управления казенными с них сборами и земскими повинностями и об исключении их из ведомства воевод. В Указе была закреплена норма, усиливающая компетенцию местного самоуправления: «а в земских избах судить и ведать их во всех делах выборным людям, кого они похотят»<sup>4</sup>. Из этого следует, что выбирало должностных лиц по своему желанию само общество.

Преследуя цель поднятия общественного фактора и ограничения приказной администрации, Петр I издал 10 марта 1702 г. указ, в котором повелел, чтобы при городских воеводах по всем городам в суде и управлении участвовали выборные от дворянства<sup>5</sup>.

Но подобное управление и отношение к местному самоуправлению продолжалось до 1705 г. Общество вновь оказалось на заднем плане. Выборная система осталась только в обществах ремесленников и торговых людей по горо-

<sup>1</sup>Новоторговый устав от 22 апреля 1667 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание I (далее – ПСЗ РИ-1). – Т. 1. – № 408.

<sup>2</sup>Постовой Н. В. Муниципальное право России : учебник / Н. В. Постовой, В. В. Таболин, Н. Н. Черногор ; под ред. Н. В. Постового. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Юриспруденция, 2016. – 456 с. // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup>Именной от 30 января 1699 г. «Об учреждении Бурмистерской палаты для ведомства всяких расправных дел между Гостиными и посадскими людьми, для управления казенными сборами и градскими повинностями, и об исключении Гостей и посадских людей из ведомства Воевод и Приказов» // ПСЗ РИ-1. – Т. 3. – № 1674.

<sup>4</sup>Именной, объявленный из Разряда, от 30 января 1699 г. «Об учреждении в городах Земских Изб для ведомства великих расправных дел между посадскими и торговыми людьми, для управления казенными с них сборами и градскими повинностями и об исключении торговых и посадских людей из ведомства Воевод и Приказов» // ПСЗ РИ-1. – Т. 3. – № 1675.

<sup>5</sup>Именной, данный Судному приказу, от 10 марта 1702 г. «Об отмене в городах Губных старост и сыщиков, и об определении в приказы дворян по выборам, в больших городах по четыре, а в малых по два дворянина, для заседания в приказных избах вместе с воеводами, и решения всяких дел по общим приговорам» // ПСЗ РИ-1. – Т. 4. – № 1900.

дам в соответствии с регламентом Главного Магистрата. Крестьяне по волостям выбирали своих старост, которые были подчинены чиновникам, назначаемым от разных коллегий, и не имели голоса в общей администрации<sup>1</sup>.



.....

Таким образом, Петр I, создав условия в начале реформ для участия общества в делах областной администрации, закончил удалением общества от дел местного управления и отдал последнее под опеку приказной администрации и военной силе. Компетенция местного самоуправления вновь ограничивается.

.....

В 1720 г. Петр I сделал новую попытку организации городского самоуправления и установления его компетенции. В Санкт-Петербурге был учрежден Главный магистрат, которому было поручено ведать все городское сословие в России. В 1721 г. был издан регламент или устав главного магистрата<sup>2</sup>, а в 1724 г. дана инструкция магистратам<sup>3</sup>. Две «гильдии» «регулярных граждан» (составлявшие высший и средний слои городского населения) должны были выбирать членов магистрата, состоявшего из одного президента, двух бургомистров и четырех ратманов; магистрат ведал городским управлением и хозяйством, а также казенными сборами и повинностями.

Нижний слой городского населения, «обретающийся в наймах, в черных работах и тем подобные», выбирал своих старост и десятских, которые имели право «доносить» магистрату о своих нуждах и просить об их удовлетворении.

Соотношение местного самоуправления с центральной властью в данный период носило разнообразный характер. Оно в основном определялось политической центральной властью.

Соотношение самоуправления и государства не имело устойчивого характера. Это объяснялось отсутствием четкой собственной модели построения общества и управления им. Возможно поэтому самый большой отрезок данного периода историки называют временем «великой смуты». В борьбе за царский трон группировки царедворцев забывали о том, что необходимо создать взаимосвязанный механизм управления обществом и государством. Государственные деятели, по-видимому, слабо представляли себе, что цели общего государ-

<sup>1</sup>Беляев И. Д. Указ. соч. – М., 1879. – С. 629.

<sup>2</sup>Регламент или Устав Главного Магистрата от 16 января 1721 г. // ПСЗ РИ-1. – Т. 4. – № 3708.

<sup>3</sup>Инструкция магистратам от 30 декабря 1724 г. // ПСЗ РИ-1. – Т. 7. – № 4624.

ственного управления достигаются тогда, когда государство признает за местными учреждениями, предприятиями, общинами значение не механического административного подразделения, а значение живого организма. Местное самоуправление достигает всех своих целей только тогда, когда оно будет основано на участии в управлении не искусственно созданных групп местного населения, а жизненных организмов, члены которых связаны прочно общностью экономических, духовных и нравственных интересов<sup>1</sup>.

Если до нашествия монголо-татар местное самоуправление было тесно связано с центральной властью посредством вертикальной соподчиненности вече и народного представительства, каковым являлось вече старших городов, то после нашествия такая связь была утрачена.

После монголо-татарского ига самоуправление все больше и больше стало формироваться сверху. Государство предпринимало попытки навязать свою волю народу. Однако в полном объеме решить эту задачу так и не удалось.

### 2.3 Местное самоуправление в 1785–1917 гг.

Впервые специальное законодательное закрепление местное самоуправление в России получило в конце XVIII в. в ходе проведения реформ, касающихся изменения структуры управления обществом.



В 1785 г. были приняты Жалованная грамота городам и Городовое Положение, объединившие в себе производственный и территориальный принципы становления самоуправления в городах<sup>2</sup>. Муниципальная реформа, произведенная Екатериной II, была не столько реформой, сколько революцией, так как она не усовершенствовала старые учреждения, а поставила на их место совершенно новые, коренным образом отличавшиеся от существовавших<sup>3</sup>.

Были провозглашены принципы сословности и самостоятельности, являющиеся основными предпосылками истинного самоуправления.

<sup>1</sup>Берендтс Э. Н. О прошлом и настоящем русской администрации / Э. Н. Берендтс. – СПб., 1913. – С. 251.

<sup>2</sup>Грамота на права и выгоды городам Российской империи от 21 апреля 1785 г. // ПСЗ РИ-1. – Т. 7. – № 16188.

<sup>3</sup>Постовой Н. В. Указ. соч.

Городовое Положение представляет собой правовой документ, в котором использован системный подход к организации управления обществом. Однако муниципальная революция 1785 г. была заранее обречена, потому что совершена была сверху, чисто кабинетным путем, исходя из теоретических соображений. Кроме того, на практике идея не получила поддержки в самих городах.

В 1800 г. Павел I отменяет созданное Екатериной II городское самоуправление и заменяет его почти чисто бюрократическим управлением. Со вступлением на престол Александра I в 1801 г. действие Жалованной грамоты городам восстанавливается, и Городовое Положение остается в силе до городской реформы 1870 г.

Результатом городской реформы было принятие Городового Положения 1870 г., представляющего собой один из заключительных актов великой эпохи реформ<sup>1</sup>.

В 1892 г. было принято еще одно Городовое Положение, которое внесло коррективы в избирательное право<sup>2</sup>.

Местное городское самоуправление занимало незначительное место в системе городов России. В основной части городов действовала система органов государственной власти и управления. Это означало, что самоуправление являлось не опорой государства, а лишь незначительным элементом, полностью зависимым от него, и размещалось на сравнительно небольшой территории страны.

Городовое Положение 1870 г., а затем Городовое Положение 1892 г. фактически перечеркнули существенные нормы о реальности городского самоуправления, закрепленные в Городовом Положении 1785 г. Из последнего были исключены: Ремесленное Положение, провозгласившее систему производственного самоуправления, изначально являвшегося основой всякого самоуправления; статьи о свободном, уведомительном порядке создания производств, промыслов, строительства, а также статьи, определяющие главную роль человека-собственника в деле местного самоуправления.

В соответствии с Городовым Положением, принятым в 1870 г., к органам городского самоуправления относились городское Избирательное собрание, Городская дума, городская управа.

---

<sup>1</sup> Полное собрание законов Российской империи. Собрание II (ПСЗ РИ-2). – Т. 45. – № 48498.

<sup>2</sup> Полное собрание законов Российской империи. Собрание III (ПСЗ РИ-3). – Т. 12. – № 8708.

Городские избирательные собрания формировались для избрания гласных Городской думы через каждые четыре года. При этом избиратели и избираемые должны были обладать имущественным и возрастным цензом.

Городская дума являлась представительным органом, избранным определенным кругом лиц, обладающих недвижимым имуществом, о чем свидетельствует ст. 17 Городового Положения 1870 г.

Представительные органы местного городского самоуправления создавались путем двухступенчатых выборов. Вначале формировалось Избирательное собрание из числа представителей различных производственных, купеческих единиц, обладающих недвижимостью, а также частных лиц, имеющих в городе недвижимую собственность в общем владении. Затем Избирательное собрание выбирало своих гласных в общую Городскую думу.

Вопросы компетенции городского самоуправления решались в городских положениях по-разному. В Городовом Положении 1785 г. она складывалась из совокупности компетенций физических и юридических лиц. И те, и другие имели право на создание и развитие производств и промыслов, гостиных дворов, торговых предприятий, ремесел, а также на выборы Городской общей думы. При этом компетенция определялась наличием собственности.

По Городовому Положению 1870 г. компетенция городского самоуправления приобретает в большей степени организационно-правовой характер. В данном документе преобладают статьи об организации и деятельности городского самоуправления, не имеющие связи с собственностью и производством. Реальная компетенция, основанная ранее на собственности городов и стимулировании производства, превратилась в формальную, выхоленную идею о самоуправлении.

Городовое Положение 1892 г. еще в большей степени сузило рамки городского самоуправления. Круг лиц, принимавших участие в организации и деятельности самоуправляющихся единиц, стал более ограниченным. Люди были поставлены в зависимость от принадлежащего им имущества. Имущественный ценз был поднят именно с той целью, чтобы отлучить большую часть населения от городского самоуправления, подавить его экономическую и политическую инициативу.

Необходимость образования особых органов местного хозяйственно-распорядительного управления возникла одновременно с разработкой положений об освобождении крестьян от крепостной зависимости. 1 января 1864 г. было принято Положение о земских учреждениях, которое получило силу зако-

на<sup>1</sup>. Указом в тот же день оно вводится в действие в 33 губерниях. В течение 1865–1876 гг. земские учреждения были введены в 34 губерниях европейской России и в области Войска Донского. В последнем по требованию верхушки казачества в 1882 г. земства были упразднены.

В 1890 г., 12 июня, было принято новое Положение о губернских и уездных земских учреждениях<sup>2</sup>, которое отличалось от Положения 1864 г. Изменения состояли в существенном укреплении позиций дворян в земских учреждениях. В земских собраниях представители дворянства составляли большее число, чем крестьяне и горожане вместе взятые.

В соответствии с Положением 1890 г. выборы земских гласных проводились на двух собраниях: в одном принимали участие только дворяне, во втором – все остальные избиратели, кроме крестьян.

Положение 1890 г. снизило земельный ценз для дворян с 200 до 125 десятин. В их же пользу было сокращено количество гласных: раньше в 34 губерниях избирали 2 284 губернских гласных, по новому Положению – 10 229; крестьяне избирали раньше 5 357 гласных, теперь их стало 3167<sup>3</sup>.

В систему земств для организации их работы и контроля над ними было введено Губернское по земским делам присутствие. В его состав от губернии входили: губернатор, вице-губернатор, управляющий казенной палатой, прокурор окружного суда. Земство представляли в нем председатель губернской земской управы, он же предводитель дворянства губернии, и один гласный от губернии<sup>4</sup>.

В канун Февральской революции 1917 г. земства действовали в 34 губерниях. Остальная огромная территория страны, включавшая в себя 51 губернию и область с населением 61 млн человек, управлялась исключительно царской администрацией. Местного самоуправления не знали такие регионы, как Прибалтийский край, Степной край, Кавказ, Область Войска Донского (с 1882 г.), Архангельская, Гродненская, Виленская, Ковенская губернии и Сибирь<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup>ПСЗ РИ-2. – Т. 39, отд. 1. – С. 1–21.

<sup>2</sup>ПСЗ РИ-3. – Т. 10, отд. 1. – № 6927.

<sup>3</sup>Герасименко Г. А. Земское самоуправление в России / Г. А. Герасименко. – М., 1990. – С. 23.

<sup>4</sup>Бойцов В. Я. Российское территориальное самоуправление 1864–1917 гг. / В. Я. Бойцов, Н. В. Степанова. – Кемерово, 1994. – С. 4.

<sup>5</sup>Бойцов В. Я. Указ. соч. – С. 37, 38.

## 2.4 Местное государственное управление в 1917–1990 гг.

После победы вооруженного восстания в Петрограде II Всероссийский съезд Советов отстранил от власти Временное правительство и передал власть Советам. Следовало ожидать после этого, что органы местного самоуправления быстро уйдут в историческое прошлое.



Советы рабочих и солдатских депутатов и местные земские органы олицетворяли соответственно два противоположных пути развития революции. Первые – революционно-демократический, а затем и пролетарский, вторые – буржуазный.

История зафиксировала различное наименование Советов. Это Советы рабочих депутатов, Советы рабочих и солдатских депутатов, Советы крестьянских депутатов, Советы казачьих депутатов, Советы матросских депутатов в 1918 г. Затем произошло объединение отдельных Советов в Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. В стране сложилась единая система Советов, в которой нашел организационное оформление принцип диктатуры пролетариата – союз рабочего класса и крестьянства при руководящей роли рабочего класса. Название Советов было закреплено вначале в Конституции РСФСР 1918 г. Вся власть в стране в центре и на местах, как говорилось в первой Советской Конституции, принадлежит Советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Всю систему Советов возглавлял Всероссийский съезд Советов. Органами Советской власти на местах являлись областные, губернские, окружные, уездные, волостные съезды Советов, городские и сельские Советы. Вся система органов государственной власти строилась на основе принципа демократического централизма.

В 1937 г. в Конституции РСФСР название Советов преобразуется. Они стали называться Советами депутатов трудящихся. Затем Конституция РСФСР 1978 г. вводит понятие «Советы народных депутатов», которые действовали до октября 1993 г., когда Указом Президента Российской Федерации они были упразднены.

Являлись ли Советы органами местного самоуправления в 1917–1990 гг.?

Правовые акты, регулировавшие их организацию и деятельность, свидетельствуют о том, что таковыми они не были. Они представляли собой систему органов государственной власти на местах. Система Советов строилась на ос-

нове принципа демократического централизма. Местное самоуправление исключает этот принцип. Компетенция Советов была унифицирована. В системе местного самоуправления она имеет относительное разграничение и отделена от компетенции государственных органов. Советы решали вопросы как местного, так и государственного характера. Но решение этих вопросов имело чисто формальный характер. Ведь известно, что все решения принимались вначале в партийных органах, а затем Советы повторяли то, что утверждалось этими органами. Советы не имели фактического права на самостоятельное решение. По сути, у них не было реальной власти. Она находилась в руках партийных комитетов, выступала в качестве камуфляжа, прикрытия деятельности партийных органов. Под четким надзором партии находилась вся система Советов сверху донизу. Партия организовывала выборы в Советы, назначала руководителей советских органов, устанавливала функции и полномочия Советов.



Советы были подотчетны партийным органам. За период существования Советов лозунг и конституционные нормы о передаче и принадлежности всей власти Советам оказались нереализованными.

Следует обратить внимание на то, что Советы были самыми представительными органами власти на местах. В их состав входили представители самых различных социальных групп населения.

Практика работы Советов свидетельствовала о том, что в их деятельности было много полезного и интересного. Однако в большинстве своем этот опыт оказался невостребованным. Согласно последним советским конституциям система местных Советов народных депутатов была представлена краевыми, областными Советами, Советами автономной области и автономных округов, городскими, районными, районными в городах, поселковыми и сельскими Советами.

Деятельность Советов регулировалась конституциями, положениями, законами о Советах, постановлениями ВЦИК, Верховных Советов Союза ССР и союзных республик. Кроме того, по вопросам деятельности Советов издавались постановления ЦК КПСС, совместные постановления ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР.

Законодательная практика сложилась таким образом, что законы принимались отдельно по каждому уровню Советов, вплоть до сельского, поселкового. В законах, как правило, функции и полномочия Советов различных уровней

дублировались, что не позволяло четко разделить работу по управлению процессами.

В то же время нужно отдать должное законодателю того периода в том, что законы детально расписывали полномочия Советов по сферам деятельности, закрепляли их формы работы по выполнению законов и взаимодействию с населением.

С 1990 по 1993 гг. Советы выступали в роли основного звена местного самоуправления. Они были одновременно и органами местного самоуправления, и органами государственной власти на местах.



.....  
**Контрольные вопросы по главе 2**  
.....

1. Назовите основные этапы развития местного самоуправления в России.
2. Назовите основные правовые акты, регулировавшие вопросы местного самоуправления в XVIII–XIX вв.

---

## 3 Местное самоуправление в Российской Федерации

---

*Понятие и сущность местного самоуправления. Понятие и система принципов местного самоуправления.*

### 3.1 Понятие и сущность местного самоуправления

В юридической науке местное самоуправление рассматривается с нескольких позиций: как разновидность социального управления, как основа конституционного строя Российской Федерации, как форма народовластия и как самостоятельный уровень осуществления публичной власти.

Разновидностью управления в обществе или социуме выступает понятие «социальное управление», под которым принято подразумевать упорядоченную и согласованную деятельность всех членов гражданского общества для достижения поставленных перед ними задач и целей. Но если речь идет о самоуправлении, налицо воздействие управляющей системы самой на себя. Таким образом, мы имеем не две системы: управляющую и управляемую, а одну самоуправляемую. Продолжая рассуждения на эту тему, нетрудно прийти к следующим заключениям.

Во-первых, степень развития самоуправления в данном качестве будет зависеть от степени развития демократии в обществе. Чем более демократичным оно будет, тем более широко в нем будут развиты самоуправленческие начала. Очевидно, что развитие таких самоуправленческих начал, помимо демократии, требует еще весьма продолжительного времени. Как и любой другой социальный институт, оно требует формирования устойчивых навыков, привычки, накопления жизненного опыта. Этот опыт, как показывает практика, может накапливаться несколькими поколениями людей.

Во-вторых, рассматривая самоуправление как всеобщее свойство любого человеческого общества и любой формы объединения граждан, можно заметить, что оно предполагает во всех случаях наличие только одной системы, исключающей или максимально ограничивающей воздействие на нее со стороны другой управляющей системы. Перевод этих рассуждений в плоскость местного самоуправления означает установление ограничений на вмешательство государственной власти в дела местного самоуправления. Форма и степень этого

ограничения, в свою очередь, определяются уровнем развития демократии в конкретном обществе и государстве<sup>1</sup>.

В соответствии со ст. 12 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Следовательно, местное самоуправление выступает в качестве одной из конституционных основ Российской Федерации. Данная норма конкретизируется в гл. 8 «Местное самоуправление» Конституции Российской Федерации и в текущем законодательстве.

В соответствии со ст. 3 Конституции местное самоуправление выступает как форма осуществления народовластия.

Как самостоятельный уровень осуществления публичной власти местное самоуправление используется в качестве структуры, позволяющей оптимизировать использование государственных ресурсов.



.....

Местное самоуправление – это власть особого рода, она отделена от государственной власти, не является буквальным ее продолжением на местах, но вместе с тем она имеет ряд признаков, присущих государственной власти. И наличие этих признаков позволяет объединить местную (муниципальную) власть и власть государственную. Такое объединение проводится указанием на «публичный» характер как первой, так и второй формы власти.

.....

Публичный характер муниципальной власти неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, в частности в Постановлении от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»<sup>2</sup>, в Постановлении от 02 апреля 2002 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа

<sup>1</sup>Миляев В. В. Местное самоуправление как вид социального управления / В. В. Миляев // Общество и право. – 2004. – № 2 (4). – С. 85–86; см. также: Чеверда В. В. Местное самоуправление как вид социально-политического управления (на примере Ставропольского края) : автореф. дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / В. В. Чеверда. – Ставрополь, 2009.

<sup>2</sup>Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 5. – Ст. 708.

местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А. Г. Злобина и Ю. А. Хнаева»<sup>1</sup> и в ряде других решений. Местное самоуправление, прямо указывает Конституционный Суд, как публичная (муниципальная) власть осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

Однако как нет полного совпадения муниципальной и государственной власти, так нет и полного совпадения системы органов местного самоуправления и органов государственной власти. В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92–94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми»<sup>2</sup>, в котором было отмечено, что понятие «органы власти» само по себе не свидетельствует об их государственной природе. Публичная власть может быть и муниципальной.



.....

Следовательно, в Российской Федерации существуют две равноправные разновидности публичной власти – государственная власть и местная (муниципальная) власть. Каждый уровень власти обладает своими специфическими признаками. Органы государственной власти решают вопросы государственного значения; органы местного самоуправления решают вопросы местного значения.

.....

Местное самоуправление, будучи властью, создаваемой населением муниципальных образований из своего состава, подотчетной населению, объек-

<sup>1</sup>Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 02 апреля 2002 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А. Г. Злобина и Ю. А. Хнаева» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 14. – Ст. 1374.

<sup>2</sup>Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92–94 Конституции Республики Коми и ст. 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 4. – Ст. 532.

тивно является наилучшей властью с точки зрения способности решения вопросов местного значения в формах, экономически наиболее эффективных в конкретных условиях каждого отдельно взятого муниципального образования.

Согласно ч. 2 ст. 1 Закона № 131-ФЗ местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Из содержания Конституции и Закона № 131-ФЗ вытекают следующие признаки местного самоуправления, которые делятся на внутренние и внешние.



#### Внутренние признаки местного самоуправления.

1. Автономность местного самоуправления. В соответствии со ст. 12 Конституции Российской Федерации местное самоуправление организационно обособлено от системы государственной власти, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. В связи с этим влияние государства на определение персонального состава органов и должностных лиц местного самоуправления строго ограничено. Органы местного самоуправления формируются населением муниципального образования самостоятельно либо через выборные органы. Это в равной степени относится и к должностным лицам местного самоуправления.

Государство вправе вмешиваться в деятельность населения по решению вопросов местного значения исключительно в тех случаях, когда совершено правонарушение, ставящее под угрозу права и свободы граждан либо иные социально значимые ценности.

2. Самостоятельность местного самоуправления. Муниципальные образования наделяются собственной компетенцией по решению некоторой части публичных вопросов, именуемых вопросами местного значения. Государство, исходя из ст. 12 и гл. 8 Конституции, сознательно и добровольно отказалось от части собственных полномочий в пользу населения муниципальных образований.

Вопросы местного значения могут решаться только населением муниципального образования непосредственно или через органы местного самоуправления.

Временное осуществление полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти допускается только в исключительных случаях и только как временная, в основе своей чрезвычайная мера.

Возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями подчеркивает самостоятельность местного самоуправления. Государство признает, что полномочия, не связанные с вопросами местного значения, должны передаваться в особой процедуре, гарантирующей права органов местного самоуправления и населения муниципальных образований.

3. Независимость местного самоуправления. Население муниципальных образований осуществляет местное самоуправление непосредственно либо путем создания собственных органов местного самоуправления. Система и структура органов местного самоуправления определяется населением муниципального образования самостоятельно, в рамках, установленных законом. Кроме того, местное самоуправление осуществляется населением муниципального образования исходя из собственных интересов, которые не обязательно совпадают с интересами субъекта Российской Федерации и государства в целом.

Независимость местного самоуправления предполагает наличие собственной ресурсной базы, обеспечивающей эффективное решение вопросов местного значения, в частности муниципальной собственности, местных налогов и сборов.

4. Ответственность. В системе местного самоуправления ответственность следует понимать в позитивном и негативном смысле.

Ответственность в позитивном смысле означает, что население муниципального образования непосредственно или через соответствующие органы осуществляет местное самоуправление под свою ответственность. Государство передало населению не только полномочия, но и всю полноту ответственности за их осуществление. Например, если какой-либо город оказался не готов к зиме, ответственность за это несут прежде всего органы местного самоуправления. Кроме того, государство не несет ответственности по обязательствам муниципальных образований.

Ответственность в негативном смысле, то есть обязанность претерпеть неблагоприятные последствия за нарушение правовых норм, означает, что ор-

ганы местного самоуправления несут ответственность перед населением, государством, физическими и юридическими лицами.

5. Значительный удельный вес форм непосредственной демократии. Исходя из легального определения местное самоуправление считается деятельностью населения. Законодатель делает особый акцент на том, что эта деятельность осуществляется, во-первых, непосредственно, и во-вторых, через органы местного самоуправления.

Впрочем, это не значит, что на местном уровне формы непосредственной демократии получили широкое распространение. Значительный удельный вес они имеют только по сравнению с системой государственной власти.

Референдумы на уровне Российской Федерации не проводились с момента принятия Конституции, а на уровне субъектов в последние годы практически не проводятся. На местном уровне референдумы достаточно часто проводились по территориальным вопросам (объединение муниципальных образований). В соответствии с Законом № 131-ФЗ для решения данных вопросов проводится не референдум, а голосование.

Кроме того, на местном уровне, в отличие от уровня Российской Федерации, существует институт отзыва выборных лиц.

Институт народной правотворческой инициативы также получил развитие только в системе местного самоуправления, а такие формы непосредственной демократии, как собрания, сходы, конференции граждан в принципе нельзя использовать на ином уровне, кроме муниципального.



### Внешние признаки местного самоуправления.

1. Территория. Местное самоуправление как форма публичной власти невозможна в отсутствие соответствующей территории. Территория понимается в сугубо административном смысле и не зависит от права собственности на те или иные земельные участки. Пункт 4 ч. 1 ст. 11 Закона № 131-ФЗ устанавливает, что в состав территории поселения входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения.

2. Население. Осуществление государственной власти на ненаселенных территориях встречается достаточно редко, но в принципе не исключено. Осуществление местного самоуправления в отсутствие населения невозможно, поскольку именно население муниципального образования является субъектом местного самоуправления.

3. Органы местного самоуправления. Несмотря на значительный удельный вес форм непосредственной демократии, для осуществления полноценного муниципального управления необходимы соответствующие органы.

Наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования), по общему правилу, является обязательным.

4. Объекты муниципальной собственности. Значительная часть вопросов местного значения не может быть решена в отсутствие необходимой инфраструктуры, которая в российских условиях находится в муниципальной собственности. Это, в частности, относится к организации электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом, обеспечению малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством.

5. Местный бюджет. Местный бюджет является единственной правовой формой образования и расходования финансовых средств для решения органами местного самоуправления вопросов местного значения.

6. Местная символика. Муниципальные образования в соответствии с федеральным законодательством и геральдическими правилами вправе устанавливать официальные символы, отражающие исторические, культурные, национальные и иные местные традиции и особенности. Официальные символы муниципальных образований устанавливаются уставами муниципальных образований и (или) нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований и подлежат государственной регистрации в порядке, установленном федеральным законодательством.

Согласно п. 6 ст. 1259 ГК Российской Федерации символы и знаки муниципальных образований не являются объектами авторских прав. Это означает, что к ним неприменим гражданско-правовой режим защиты прав. Право авторства в силу ст. 1264 ГК Российской Федерации может возникать только на проект официального символа. Законодательство Российской Федерации не устанавливает административной или иной ответственности за применение официальных символов муниципального образования без разрешения правообладателя<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. И. В. Бабичева, Е. С. Шугриной. – М., 2015 // СПС «КонсультантПлюс».

Наличие местной символики (флага, герба и гимна), как правило, не является обязательным. При этом существуют известные ограничения, связанные с использованием на местном уровне изображений гербов Российской Федерации и ее субъектов. Однако существующие правила делопроизводства требуют использовать в определенных случаях так называемые гербовые бланки и гербовые печати.

В связи с этим муниципальным образованиям необходимо установить свой герб. Местные флаги и гимны распространены не столь широко.

### **3.2 Понятие и система принципов местного самоуправления**

Под общими принципами местного самоуправления понимаются принципы деятельности населения и его представителей (органов местного самоуправления) по решению вопросов местного значения, реализация иных полномочий, отнесенных к ведению местного самоуправления Конституцией Российской Федерации Законом № 131-ФЗ, а также актами, принятыми в соответствии с ними.

1. Необходимость организации местного самоуправления на всей территории Российской Федерации. Базовая территориальная единица местного самоуправления – муниципальное образование. Муниципальные образования, в силу этого принципа, должны создаваться на всех населенных территориях всех субъектов Федерации.

2. Самостоятельное определение населением муниципального образования своего статуса, структуры и статуса органов в соответствии с федеральным законодательством и законодательством субъектов Федерации в собственных уставах. Уставы муниципальных образований в целом выполняют ту же роль, что и Конституция Российской Федерации для страны в целом, конституции и уставы субъектов Российской Федерации для соответствующих субъектов. Устав муниципального образования – своеобразная конституция, которая комплексно определяет важнейшие принципы устройства и жизнедеятельности своего территориального коллектива. В уставе указывается, что они обладают высшей юридической силой по отношению ко всем иным муниципальным нормативно-правовым актам и имеют прямое действие. Вместе с тем, самостоятельность местного самоуправления носит относительный характер, поскольку государство законодательно закрепляет пределы полномочий местного самоуправления.

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

Так, ст. 37 Закона № 131-ФЗ предусматривает, что при проведении конкурса на замещение должности главы местной администрации в муниципальном районе, городском округе, городском округе с внутригородским делением, во внутригородском муниципальном образовании города федерального значения половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом соответствующего муниципального образования, а другая половина – высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Деятельность органов местного самоуправления может прекращаться решениями органов государственной власти. Представительный орган может распускаться законом субъекта Российской Федерации (ст. 73 Закона № 131-ФЗ). Контракт с главой местной администрации может быть расторгнут в судебном порядке на основании заявления главы субъекта Российской Федерации – в связи с нарушением условий контракта в части осуществления отдельных государственных полномочий.

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



.....  
 Вместе с тем, законодательство предусматривает исключения из данного запрета.  
 .....

Так, ст. 75 Закона № 131-ФЗ устанавливает ряд случаев, при которых органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе временно осуществлять отдельные полномочия органов местного самоуправления. При этом органы государственной власти не вправе осуществлять отдельные полномочия органов местного самоуправления (например, принимать устав муниципального образования, вносить в него изменения, изменять границы муниципального образования и др.). В научной литературе отмечается, что юридически и содержательно оправданно федеральное и региональное вмешательство в деятельность муниципальных образований, не только когда они не справляются с исполнением переданных государственных полномочий, но и если в результате их действий (бездействия) возникла угроза жизни и здоровью населения, проживающего на территории данного муниципального образования. Данное властное вмешательство государства в деятельность муниципального образования должно быть направлено исключительно на исправление дефектов программно-целевого управления деятельностью по реализации функциональной цели, в том числе широко понимаемой, и носить ограниченный во времени характер<sup>1</sup>.

5. Обязательность решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, муниципальными органами, должностными лицами в пределах их полномочий, и невозможность отмены нормативно-правовых актов, актов применения права муниципальных органов и должностных лиц государственными органами и их должностными лицами, за исключением муниципальных правовых актов, регулирующих осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

6. Экономическая самостоятельность местного самоуправления. Глава 8 Закона № 131-ФЗ закрепляет финансово-экономическую основу местного самоуправления. Также к этой группе норм относятся нормы, содержащиеся в гл. 4 названного Закона, устанавливающие порядок финансового обеспечения местного самоуправления в случаях наделения муниципальных органов отдельными государственными полномочиями. При этом необходимо отметить, что современная экономическая ситуация позволяет констатировать слабость финансово-экономического положения многих муниципальных образований, что делает уязвимой их политическую, организационную независимость от гос-

---

<sup>1</sup>Бабичев И. В. Муниципальное право: системно-структурный анализ юридических конструкций / И. В. Бабичев. – М., 2010 // СПС «КонсультантПлюс».

ударства. Несмотря на то что Бюджетным кодексом Российской Федерации муниципальным образованиям делегируется множество полномочий в сфере бюджетного устройства на местах, фактически органы местного самоуправления проводят политику субъекта Российской Федерации. Данная ситуация складывается по ряду причин: отсутствие собственных денежных средств у муниципальных образований, участие в различных региональных программах, под которые выделяются целевые денежные средства из бюджетов субъектов Российской Федерации, и др.<sup>1</sup>

На практике расширяются расходные полномочия муниципальных образований и одновременно сокращаются их собственные доходы. Все это свидетельствует об ограниченности правовых гарантий местного самоуправления и необходимости расширения экономических гарантий местного самоуправления.



### Контрольные вопросы по главе 3

1. В чем выражается сущность местного самоуправления как разновидности социального управления, как основы конституционного строя Российской Федерации, как формы народовластия и как самостоятельного уровня осуществления публичной власти?
2. Дайте характеристику содержания принципов осуществления местного самоуправления.

---

<sup>1</sup>Скляров Г. Н. Проблемы, возникающие в условиях экономического кризиса в рамках бюджетного процесса на уровне местного самоуправления (на материалах Новосибирской области) / Г. Н. Скляров // Современное право. – 2016. – № 8. – С. 98–102 // СПС «Консультант-Плюс».

---

## 4 Территориальные основы местного самоуправления

---

*Понятие территориальной основы местного самоуправления. Понятие и виды муниципальных образований. Порядок создания, преобразования и ликвидации муниципальных образований. Границы муниципальных образований.*

### 4.1 Понятие территориальной основы местного самоуправления. Понятие и виды муниципальных образований

Территориальная основа местного самоуправления как институт муниципального права представляет собой систему правовых норм, регулирующих вопросы территориальной организации местного самоуправления. К наиболее важным вопросам, регулируемым данным институтом муниципального права, относятся:

- создание муниципального образования;
- состав территории муниципального образования;
- границы муниципального образования;
- изменение состава территории муниципального образования;
- упразднение муниципального образования.

В Конституции Российской Федерации (ч. 1 ст. 131) установлено, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. В Законе № 131-ФЗ это конституционное положение детализируется и уточняется, что местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения. Границы территорий муниципальных образований устанавливаются и изменяются законами субъектов Федерации (ст. 10).

Муниципальное образование – это городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения, т. е. это территориальная единица, на которой осуществляется местное самоуправление, имеется муниципальная собственность,

местный бюджет и сформированные населением муниципального образования органы местного самоуправления.



.....  
 В ФЗ № 131 предусмотрено три типа муниципальных образований (с закреплением за каждым из них присущих ему полномочий).  
 .....

Первый тип – городские и сельские поселения. Поселения наделяются полномочиями по решению вопросов местного значения, связанных с обеспечением жизнедеятельности населения этих населенных пунктов.

Сельское поселение – это один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Городское поселение – это город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Второй тип – муниципальные районы, объединяющие территории нескольких поселений. Муниципальные районы осуществляют на всей своей территории полномочия по вопросам местного значения, которые эффективнее реализуются на больших территориях, чем территория поселения, и в основном имеют межмуниципальный характер.

Муниципальный район – несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Третий тип – городские округа – это городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных Законом № 131-ФЗ вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государ-

ственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными и региональными законами.

В 2014 г. в Закон № 131-ФЗ были внесены изменения и включены новые виды муниципальных образований: «городской округ с внутригородским делением» и «внутригородской район»<sup>1</sup>.

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

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

В научной литературе указывается, что введение новых типов муниципальных образований «представляет собой не вполне удачную попытку законодательного разрешения одной из сложнейших проблем организации местного самоуправления в крупных городах и городах-мегаполисах. ... Речь идет о принципиальной возможности и целесообразности внедрения двухуровневой системы местного самоуправления в пределах одного города»<sup>2</sup>.

Муниципальным образованием является также внутригородская территория города федерального значения – часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

---

<sup>1</sup>Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ (в ред. от 03 февраля 2015 г.) «О внесении изменений в ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 22. – Ст. 2770.

<sup>2</sup>Ким Ю. В. Системные эффекты несистемных решений: о тенденциях развития местного самоуправления в современной России / Ю. В. Ким // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 5. – С. 72 // СПС «КонсультантПлюс».

Закон № 131-ФЗ определяет понятия «сельское поселение» и «городское поселение» путем использования понятий «город», «поселок», «сельский населенный пункт», содержание которых в самом Законе не раскрыто.

Используемое понятие «городское поселение», как правило, не охватывает городские округа. Например, Закон № 131-ФЗ и иные (отраслевые) федеральные законы по-разному определяют вопросы местного значения поселения и вопросы местного значения городского округа. Вместе с тем по определению городской округ – это разновидность городского поселения. Следовательно, на городские округа могут распространяться правовые нормы, установленные для городских поселений, в тех случаях, когда для городских округов не задан иной специальный правовой режим, а из правовой нормы не следует, что речь в ней идет исключительно о поселении, входящем в состав муниципального района.

До внесения Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ изменений деление территории городских округов на внутригородские районы, являющиеся самостоятельными муниципальными образованиями, не допускалось. Районное деление в таких городах могло осуществляться только как административно-территориальное деление в целях реализации компетенции городского округа в качестве единого муниципального образования. Наличие внутригородских муниципальных образований допускалось только в субъектах Российской Федерации – городах федерального значения. Образование внутригородских районов возможно только после наделения городского округа законом субъекта Российской Федерации статусом городского округа с внутригородским делением.

Нельзя смешивать термины «муниципальный район», «внутригородской район», «внутригородское муниципальное образование города федерального значения», которые имеют совершенно разное правовое значение и не могут являться взаимозамещающими.

Понятия «внутригородская территория города федерального значения» и «внутригородское муниципальное образование города федерального значения» идентичны по своему содержанию, в иных законодательных актах они используются как синонимы.

## **4.2 Порядок создания, преобразования и ликвидации муниципальных образований**

Состав муниципальных образований в конкретных субъектах Российской Федерации весьма изменчив – причины разного рода приводят к появлению но-

вых муниципальных образований, к упразднению некоторых из действующих, к изменению границ между муниципальными образованиями, к иным существенным изменениям их статуса. Все эти отношения требуют своего нормативного упорядочения.



.....

Образованием муниципальных образований является процесс их создания на территориях, не охваченных местным самоуправлением и не входящих в состав уже имеющихся муниципальных образований.

.....

Основой данного процесса является волеизъявление населения этих территорий. Правовой аспект отражается в официальных документах, в частности в уставе муниципального образования.

При определении территории муниципального образования необходимо учитывать следующие критерии:

1. Местное самоуправление является территориальным, т. е. осуществляется на определенных территориях, отграниченных друг от друга.
2. Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации, без каких-либо изъятий.
3. Территория муниципального образования является целостной, т. е. должна иметь непрерывную границу.
4. Муниципальное образование определяется как населенная территория. Отсюда следует, что квалифицирующим признаком муниципального образования является наличие населения.
5. Территория муниципального образования должна быть такой, чтобы проживающие в ее границах население было объединено общими интересами в тех вопросах, решение которых отнесено к ведению местного самоуправления.
6. На территории муниципального образования желательно наличие необходимой для решения вопросов местного значения социальной и коммунальной инфраструктуры.
7. При определении территории муниципальных образований целесообразно учитывать принципы территориальной и временной доступности оказываемых услуг.
8. При установлении территории муниципальных образований нельзя не учитывать традиционный способ хозяйствования населения.

Процесс создания вновь образованных поселений регламентируется Законом 131-ФЗ. Согласно ст. 13.2 Закона № 131-ФЗ создание вновь образованных поселений на межселенных территориях осуществляется законами субъектов Российской Федерации по инициативе населения, выдвинутой на сходе граждан, проживающих в населенном пункте, расположенном на межселенных территориях, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральных органов государственной власти. В случае выдвижения на сходе граждан, проживающих в населенном пункте, расположенном на межселенной территории, инициативы о создании вновь образованного поселения такая инициатива оформляется решением схода граждан, проживающих в соответствующем населенном пункте. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти о создании на межселенной территории вновь образованного муниципального образования оформляется решением соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти.

Создание вновь образованных поселений на межселенных территориях осуществляется с согласия населения муниципального района, выраженного представительным органом данного муниципального района. Закон субъекта Российской Федерации о создании на межселенной территории вновь образованного поселения не должен вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления муниципального района, а также в период кампании местного референдума. В случае выдвижения на сходе граждан, проживающих в населенном пункте, расположенном на межселенной территории, инициативы о создании вновь образованного поселения, решение об этом оформляется сходом граждан, проживающих в соответствующем населенном пункте.



.....

Преобразования муниципальных образований – это объединение муниципальных образований, разделение муниципальных образований, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа.

.....

С инициативой по преобразованию муниципального образования могут выступить население, органы местного самоуправления, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральные органы государ-

ственной власти. Инициатива населения о преобразовании муниципального образования реализуется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для выдвижения инициативы проведения местного референдума. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти о преобразовании муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти. Если объединение двух и более поселений не влечет изменения границ иных муниципальных образований, то оно осуществляется с согласия населения каждого из поселений, которое выражается путем голосования либо на сходах граждан.

Если объединение двух и более муниципальных районов не влечет изменения границ иных муниципальных образований, то оно осуществляется с учетом мнения населения, которое выражается опосредованно представительными органами каждого из объединяемых муниципальных районов. Если разделение поселения влечет образование двух и более поселений, то оно осуществляется с согласия населения каждого из образуемых поселений, которое выражается путем голосования либо на сходах граждан.

Разделение муниципального района осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительным органом муниципального района. Изменение статуса городского поселения в связи с наделением либо лишением его статуса городского округа осуществляется законом субъекта Российской Федерации с согласия населения соответствующего городского поселения, а также с согласия населения муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) соответствующее городское поселение.

Мнение населения городского поселения и мнение населения муниципального района выявляются путем голосования (см. «голосование по вопросу преобразования муниципального образования»), проводимого отдельно на территории городского поселения и на территории муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) городское поселение. Изменение статуса городского поселения не допускается при отсутствии согласия на такое изменение населения городского поселения и (или) населения муниципального района.

Упразднение муниципального образования означает прекращение существования муниципального образования. Муниципальное образование может быть упразднено вследствие объединения с другим муниципальным образова-

нием, установления федеральным законом на территории муниципального образования запрета на осуществление местного самоуправления и в других случаях.

Упразднение поселений допускается на территориях с низкой плотностью сельского населения и в труднодоступных местностях, если численность населения сельского поселения составляет не более 100 чел. и решение об упразднении поселения будет принято на сходе граждан, проживающих в указанном поселении. Территория упраздняемого поселения входит в состав муниципального района в качестве межселенной территории.

Упразднение поселений осуществляется законом субъекта Российской Федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта Российской Федерации или федеральных органов государственной власти в соответствии с Законом № 131-ФЗ. Инициатива населения об упразднении поселения оформляется решением об упразднении поселения, принятым на сходе граждан, проживающих в указанном поселении. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти об упразднении поселения оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти.

Упразднение поселений осуществляется с учетом мнения населения муниципального района, выраженного представительным органом соответствующего муниципального района. Закон субъекта Российской Федерации об упразднении поселения также не должен вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления данного муниципального образования и во время проведения местного референдума.

### **4.3 Границы муниципальных образований**

В ст. 11 Закона № 131-ФЗ указаны требования к установлению и изменению границ муниципальных образований. Это следующие требования:

1. Территория субъекта Российской Федерации разграничивается между поселениями. Территории с низкой плотностью сельского населения (за исключением исторически сложившихся земель населенных пунктов, прилегающих к ним земель общего пользования, территорий традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационных земель, земель для развития поселения) могут не включаться в состав территорий поселений.

2. Территории всех поселений, за исключением территорий городских округов, а также возникающие на территориях с низкой плотностью населения межселенные территории входят в состав муниципальных районов.

3. Территорию поселения составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационные земли, земли для развития поселения.

4. В состав территории поселения входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения.

5. В состав территории городского поселения могут входить один город или один поселок, а также в соответствии с генеральным планом городского поселения территории, предназначенные для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры (включая территории поселков и сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями).

6. В состав территории сельского поселения могут входить, как правило, один сельский населенный пункт или поселок с численностью населения более 1 000 человек (для территории с высокой плотностью населения – более 3 000 человек) и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1 000 человек каждый (для территории с высокой плотностью населения – менее 3 000 человек каждый).

7. Сельский населенный пункт с численностью населения менее 1 000 человек, как правило, входит в состав сельского поселения.

8. В соответствии с законами субъекта Российской Федерации статусом сельского поселения с учетом плотности населения региона и доступности территории поселения может наделаться сельский населенный пункт с численностью населения менее 1 000 человек.

9. На территориях с низкой плотностью населения и в труднодоступных местностях сельский населенный пункт с численностью населения менее 100 человек может не наделаться статусом поселения, и данный населенный пункт может не входить в состав поселения, если такое решение принято на сходе граждан, проживающих в соответствующем населенном пункте.

10. Административным центром муниципального района может считаться город (поселок), имеющий статус городского округа и расположенный в границах муниципального района.

11. Границы сельского поселения, в состав которого входят два и более населенных пункта, как правило, устанавливаются с учетом пешеходной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав, а границы муниципального района – с учетом транспортной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений, входящих в его состав. Указанные требования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации могут не применяться на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях.

12. Территория населенного пункта должна полностью входить в состав территории поселения.

13. Территория поселения не может входить в состав территории другого поселения.

14. Территория городского округа не входит в состав территории муниципального района.

15. Границы муниципального района устанавливаются с учетом необходимости создания условий для решения вопросов местного значения межпоселенческого характера органами местного самоуправления муниципального района, а также для осуществления на всей территории муниципального района отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными и региональными законами.

16. Территория поселения должна полностью входить в состав территории муниципального района.

Наделение городского поселения статусом городского округа осуществляется законом субъекта Российской Федерации при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления городского поселения вопросов местного значения городского округа и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными и региональными законами, а также при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления прилегающих муниципальных районов вопросов местного значения муниципального района и осуществления ими отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными и региональными законами.

К территориям с низкой плотностью сельского населения относятся территории субъектов Российской Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Российской Федерации, плотность сельского населения в которых более чем в три раза ниже средней плотности сельского населения в России. К территориям с высокой плотностью сельского населения относятся территории субъектов Российской Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Федерации, плотность сельского населения в которых более чем в три раза выше средней плотности сельского населения в России. Перечень субъектов Российской Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Российской Федерации, территории которых относятся к территориям с низкой или же высокой плотностью сельского населения, утверждается Правительством Российской Федерации, в том числе по представлению органов государственной власти субъектов Федерации. Эти перечни могут изменяться не чаще одного раза в пять лет.

Согласно ч. 2 ст. 131 Конституции Российской Федерации изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий. В соответствии со ст. 12 Закона № 131-ФЗ изменение границ муниципального образования осуществляется региональным законом по инициативе населения, органов местного самоуправления, федеральных и региональных органов государственной власти.

Инициатива населения об изменении границ муниципального образования реализуется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним региональным законом для выдвижения инициативы проведения местного референдума. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти об изменении границ муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти. Региональный закон об изменении границ муниципального образования не должен вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления данного муниципального образования, в период кампании местного референдума.

Изменение границ муниципальных районов, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов к территориям других муниципальных районов, осуществляется с согласия населения данных поселений и (или) населенных пунктов, выраженного путем голосования по вопросу изменения границ муниципального образования либо

на сходах граждан с учетом мнения представительных органов соответствующих муниципальных районов.

Изменение границ поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав населенных пунктов к территориям других поселений, осуществляется с согласия населения данных населенных пунктов, выраженного путем голосования по вопросу изменения границ муниципального образования либо на сходах граждан с учетом мнения представительных органов соответствующих поселений.

Изменение границ муниципальных районов и поселений, не влекущее отнесения территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов соответственно к территориям других муниципальных районов или поселений, осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительными органами соответствующих муниципальных районов и поселений.

В Законе № 131-ФЗ закреплена гарантия недопущения инициирования процедуры изменения границ поселений по инициативе органов публичной власти в случае снижения числа жителей таких поселений. В ч. 5 ст. 12 этого Закона установлено, что уменьшение численности населения сельских населенных пунктов менее чем на 50% минимальной численности населения (т. е. сельский населенный пункт или поселок с численностью населения более 1 000 человек (для территории с высокой плотностью населения – более 3 000 человек) и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1 000 человек каждый (для территории с высокой плотностью населения – менее 3 000 человек каждый) после установления законами субъектов Федерации границ поселений не является достаточным основанием для инициирования органами местного самоуправления, федеральными и региональными органами государственной власти процедуры изменения границ поселений.



#### Контрольные вопросы по главе 4

1. Какие виды муниципальных образований предусмотрены законодательством Российской Федерации?
2. В каком порядке осуществляется создание, преобразование и упразднение муниципальных образований?

## 5 Муниципальная служба

*Понятие и природа муниципальной службы. Взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации. Принципы муниципальной службы. Должности муниципальной службы. Правовой статус муниципального служащего.*

### 5.1 Понятие и природа муниципальной службы

Понятие «служба» употребляется в различных значениях: служба – вид деятельности людей; служба – ведомственное подразделение (служба помощников Президента); служба – самостоятельное ведомство (ФСБ). Понятие муниципальной службы основано на первом подходе.

Служба в целом является особым видом человеческой деятельности, ее специфика заключается в том, что служащий в процессе своего труда воздействует не на природные объекты, а на человека, его сознание и поведение. Статус служащего обязывает его вступать в социальные, в том числе правовые, отношения с теми субъектами, которым он служит или которых обслуживает. Муниципальная служба является одним из видов публичной службы в Российской Федерации, наряду с государственной службой.



.....

Появление института муниципальной службы в Российской Федерации в его современном нормативно-правовом и практически содержательном смысле произошло в результате административной и муниципальной реформ 2003–2008 гг.<sup>1</sup>

.....

В соответствии со ст. 42 Закона № 131-ФЗ правовое регулирование муниципальной службы, включая требования к должностям муниципальной службы, определение статуса муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, осуществляется федеральным законом, а также принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федера-

<sup>1</sup>Киреева Е. Ю. Комментарий к Федеральному закону от 02 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (постатейный) / Е. Ю. Киреева, Д. И. Голушков, Е. А. Чершинцева, Т. А. Бирюкова, М. Ю. Зенков // СПС «КонсультантПлюс». – 2014.

ции, уставами муниципальных образований и иными муниципальными правовыми актами.

Таким образом, законодательно закреплены три уровня правовой основы муниципальной службы – федеральный закон, закон субъекта Российской Федерации, уставы и иные правовые акты муниципальных органов.

На федеральном уровне муниципальная служба регламентирована Федеральным законом от 02 марта 2007 г. № 25-ФЗ (в ред. от 30 июня 2016 г.) «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее – Закон № 25-ФЗ).



.....

*В соответствии с указанным законом **муниципальная служба** – профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта).*

.....

С указанных позиций муниципальная служба является сложным правовым институтом и несет в себе все те признаки, свойства, которые присущи службе вообще и каждому его виду в отдельности. Она представляет собой систему правовых норм, регламентирующих права и обязанности, ограничения, запреты, стимулирование, ответственность служащих, порядок возникновения и прекращения служебных отношений. Если говорить об отличии задач муниципальных служащих от задач государственных служащих, то оно заключается лишь в уровне (федеральном, региональном, местного самоуправления), т. е. качественного отличия не существует, общей для них будет цель – улучшение благосостояния общества, удовлетворение общественных интересов<sup>1</sup>.

Муниципальная служба по своей природе – это деятельность, т. е. это активное выполнение ряда обязанностей на должностях муниципальной службы на основании трудового договора (контракта). Данные обязанности устанавливаются в целях обеспечения исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность. Муниципальная служба – это деятельность профессиональная, то есть предполагающая наличие определенных профессиональных (специальных) знаний (образования), необходимых для осуществления обязанностей по муниципальной службе. За выполнение про-

<sup>1</sup>Москалев А. В. Муниципальная служба: понятие, признаки, принципы / А. В. Москалев // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2012. – № 2. – С. 64–70.

фессиональных обязанностей муниципальные служащие получают денежное содержание из местного бюджета (оплату труда).

Обязанности по муниципальной службе выполняются на постоянной основе, что означает заключение с гражданином, поступающим на муниципальную службу, бессрочного трудового договора (контракта). Иными словами, предполагается, что гражданин, приобретающий статус муниципального служащего, будет максимально долго выполнять свои обязанности по муниципальной службе, то есть муниципальная служба в связи с этим характеризуется определенной стабильностью. Как отмечает Ю. Н. Стариков, «постоянная основа деятельности муниципальных служащих обеспечивает профессионализм муниципальной службы, ее стабильность, в определенном смысле она сравнима с принципом несменяемости профессиональных чиновников, действующих в системе публичной службы европейских стран»<sup>1</sup>.

Выполнение обязанностей по муниципальной службе осуществляется на основании трудового договора (контракта). Поскольку обязанности по муниципальной службе выполняются на основании трудового договора (контракта), то предполагается, соответственно, наличие двух его сторон – работника и работодателя. Непосредственным работодателем для муниципального служащего выступает представитель нанимателя, которым является муниципальное образование.

В качестве представителя нанимателя (работодателя) могут выступать глава муниципального образования, руководитель органа местного самоуправления, председатель избирательной комиссии муниципального образования, иные лица, уполномоченные исполнять обязанности представителей нанимателя (работодателя).



.....

Таким образом, муниципальная служба, во-первых, представляет собой профессиональную деятельность соответствующего лица, во-вторых, осуществляется на постоянной основе, в-третьих, предполагает занятие одной из должностей муниципальной службы, в-четвертых, замещается лишь на основании договора (контракта).

.....

<sup>1</sup>Росинский Б. В. Административное право : учебник / Б. В. Росинский, Ю. Н. Стариков. – М., 2010. – С. 308.

Муниципальная служба обладает рядом признаков:

- учреждается и функционирует в сфере публичной власти, носит публично-правовой характер;
- имеет свои специфические задачи, связанные с обеспечением полномочий местного самоуправления;
- существует определенная преемственность между государственной и муниципальной службой; в частности, стаж работы на муниципальных должностях зачисляется в стаж работы на государственных должностях, и наоборот.

## **5.2 Взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации**

Часть 4 ст. 32 Конституции Российской Федерации устанавливает, что граждане имеют равный доступ к государственной службе. Многие авторы расширительно трактуют эту норму и обоснованно полагают, что граждане имеют и равный доступ к муниципальной службе. Однако в соответствии со ст. 12. Конституции России органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, не находятся в отношениях подчиненности к ним и не обязаны выполнять их оперативные предписания.

Вместе с тем муниципальные органы действуют в русле общегосударственной политики – экономической, социальной и т. д. и могут наделяться отдельными государственными полномочиями, являются органами публичной власти, решениями которых население соответствующих муниципальных образований руководствуется точно так же, как и положениями федеральных законов и законов субъектов Федерации.

Анализ конституционно-правовых норм позволяет говорить о наличии конституционных основ организации и функционирования таких институтов публичной власти, как государственная служба и тесно связанная с ней муниципальная служба.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>1</sup> в силу конституционных положений не включает муниципальную службу в систему государственной гражданской службы. Таким образом, хотя

---

<sup>1</sup>Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 03 июля 2016 г., с изм. от 19 декабря 2016 г.) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.

органы местного самоуправления организационно и отделены от органов государственной власти, функционально они с ними связаны самым непосредственным образом. По этой причине государственная гражданская и муниципальная службы базируются в части правового регулирования на общих принципах и основаниях, исходя из которых они получают нормативное закрепление.

Представляя собой две разновидности публичной службы, осуществляемой на профессиональной основе кадровым корпусом государственных и муниципальных служащих, наделенных широким спектром властных прерогатив и управленческих функций, по своей правовой природе государственная гражданская и муниципальная служба, несмотря на то что одна из них не является составной частью другой, имеют немало общих признаков, в том числе основные принципы и основания построения и функционирования институтов. В частности, к ним относятся: приоритет прав и свобод человека и гражданина; единство правовых и организационных основ государственной и муниципальной службы; профессионализм и компетентность государственных и муниципальных служащих; равный доступ граждан к государственной и муниципальной службе в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой; правовая и социальная защищенность государственных гражданских и муниципальных служащих.

Однако более детально вопрос о взаимодействии государственной и муниципальной службе решен в текущем законодательстве. В ст. 7 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» определена взаимосвязь гражданской службы и муниципальной службы, которая обеспечивается посредством тех же параметров, что установлены нормами ст. 5 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации».

В законодательных актах о муниципальной службе субъектов Российской Федерации также могут содержаться нормы, определяющие взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы, определено соотношение должностей государственной гражданской службы субъекта Федерации и должностей муниципальной службы, а также установлены типовые квалификационные требования для замещения должностей муниципальной службы<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Закон Томской области от 11 сентября 2007 г. № 198-ОЗ (в ред. от 11 ноября 2016 г.) «О муниципальной службе в Томской области» (принят постановлением Государственной Думы Томской области от 30 августа 2007 г. № 510) (вместе с «Реестром должностей муниципальной службы в Томской области», «Типовым положением о проведении аттестации муниципальных служащих», «Положением о порядке осуществления проверки достоверно-

Правовое обеспечение единства основных квалификационных требований, предъявляемых к гражданским служащим, замещающим должности государственной гражданской службы, и служащим, замещающим муниципальные должности муниципальной службы, возможно вследствие того, что и в том и в другом случае речь идет о профессиональной деятельности. В свою очередь, это предполагает наличие соответствующего профессионального образования, специализации, квалификации, опыта работы, приобретаемого с течением времени, и стажа.

### 5.3 Принципы муниципальной службы

Система принципов муниципальной службы представляет собой исходные положения, основополагающие идеи, объективные закономерности развития муниципальной службы, направления реализации ее целей и функций. Принципы должны реализовываться на всех этапах организации муниципальной службы, в процессе целостного функционирования ее звеньев, в служебной деятельности муниципальных служащих.

Первым среди принципов муниципальной службы назван принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина. Этот принцип основывается на ст. 2 Конституции Российской Федерации, которая гласит: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства».

В соответствии со ст. 18 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного

---

сти и полноты сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых муниципальными служащими в Томской области и гражданами, претендующими на замещение должностей муниципальной службы в Томской области, а также соблюдения муниципальными служащими в Томской области требований к служебному поведению, в том числе при применении представителем нанимателя к муниципальным служащим в Томской области взысканий за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции», «Положением о комиссиях органов местного самоуправления и избирательных комиссий муниципальных образований Томской области по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих в Томской области и урегулированию конфликта интересов», «Порядком заключения договора о целевом обучении с обязательством последующего прохождения муниципальной службы в Томской области между органом местного самоуправления муниципального образования Томской области и гражданином») // Собрание законодательства Томской области. – 2007. – № 9 (26).

самоуправления и обеспечиваются правосудием. Эти конституционные установления непосредственно касаются функционирования муниципальной службы, а также личной служебной деятельности всех муниципальных служащих. Отсюда вытекает требование к муниципальным служащим обеспечивать и защищать конституционно-правовой статус гражданина Российской Федерации. Произвол служащих по отношению к гражданам и их законным требованиям недопустим. Они должны признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина в полном объеме, установленном российским законодательством. Сама Конституция Российской Федерации содержит ряд норм, определяющих деятельность муниципальных служащих в данной сфере. Так, в соответствии со ст. 24 органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом.

Следующим базовым принципом, определяющим основу муниципальной службы, является 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.

Вместе с тем для гражданина возможность доступа к муниципальной службе зависит от таких факторов, как наличие специального образования и подготовки, соответствующих содержанию и объему полномочий вакантной должности муниципальной службы. Муниципальная служба – это профессиональная деятельность граждан Российской Федерации, отсюда и квалификационные требования к ее должностям, и правовое положение (статус) муниципального служащего, и ограничения, запреты по муниципальной службе. Таким образом, право равного доступа граждан к муниципальной службе не может рассматриваться как абсолютное. Его реализация обусловлена рядом требований, например, необходимостью знать государственный язык Российской Федерации, и это в полной мере соответствует мировой юридической практике, в том числе Международному пакту о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г.

Содержание принципа профессионализма и компетентности муниципальных служащих заключается, во-первых, в том, что муниципальный служащий исполняет должностные обязанности на профессиональной основе за денежное вознаграждение, а во-вторых, в том, что сам служащий должен быть компетентным сотрудником органа местного самоуправления, качественно осуществляющим свои полномочия.

В целом можно сформулировать следующие составляющие реализации рассматриваемого принципа в деятельности муниципальных служащих:

- наличие образования;
- наличие опыта работы и стажа;
- знание структуры управления муниципальной службы, схем служебных взаимоотношений, осуществление взаимодействия с коллегами внутри своего подразделения с выше- и нижестоящими структурами;
- знание задач и функций органа местного самоуправления, а также задач и функций, предусмотренных по занимаемой должности муниципальной службы;
- знание и практическая реализация муниципальным служащим своих должностных обязанностей;
- совершенствование профессионализма (повышение квалификации, получение дополнительного образования).

Стабильность как принцип предполагает постоянство муниципально-служебных отношений. Профессиональная стабильность и устойчивость служебного положения являются необходимыми как в интересах органов местного самоуправления, так и в интересах муниципальных служащих, и они должны быть гарантированы даже в том случае, когда полностью или частично изменяется система органов местного самоуправления и организация муниципальной службы.

С этой точки зрения в правовом регулировании организации муниципальной службы произошло существенное развитие. Во-первых, четко определены возможности и обязанности федерального законодателя, законодателей субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в организации и правовом регулировании службы на своем уровне. Во-вторых, появились абсолютно новые нормы о взаимосвязи гражданской службы и муниципальной службы. Реализация этих правовых новелл должна обеспечить стабильное положение муниципальной службы во всей системе публичной служ-

бы Российской Федерации. Стабильность службы порождает при этом стабильность положения служащего.

Смысл принципа доступности информации о деятельности муниципальных служащих имеет значение для обеспечения конституционных установлений об участии граждан Российской Федерации в управлении делами государства и об обязанности органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц знакомить каждого с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом. Выступая в качестве источника информации, должностные лица муниципальной службы должны обеспечивать ее объективность, достоверность и точность. При этом необходимо найти меру сочетания гласности и служебной конфиденциальности. Так, в соответствии с п. 8 ч. 1 ст. 14 Закона № 25-ФЗ муниципальные служащие обязаны не разглашать или не использовать в целях, не связанных с муниципальной службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральными законами к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие им известными в связи с исполнением должностных обязанностей.

Принцип взаимодействия с общественными объединениями и гражданами обусловлен положениями ст. 13 Конституции Российской Федерации, признающей в Российской Федерации многопартийность, политическое и идеологическое многообразие. Сущность принципа взаимодействия муниципальной службы с общественными объединениями и гражданами должна реализовываться в рамках функционирования различных звеньев политической системы российского общества и использования различных форм прямой демократии, обеспечивающих взаимопонимание управляющих (муниципальные служащие) и управляемых (граждане). Из этого сложного и многообразного механизма можно вычленить два направления:

- а) организационное и содержательное взаимодействие с политическими партиями и другими общественными объединениями;
- б) информационное взаимодействие с гражданами в целях доведения до них как адресатов муниципального управления касающихся их решений, принимаемых и подготавливаемых органами местного самоуправления, что способствует формированию высокого авторитета и престижа муниципальной службы, уважению к профессиональной деятельности служащих как специалистов сложного процесса управления.

Практическое воплощение принципа единства основных требований к муниципальной службе, а также учета исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы осуществляется, в частности, посредством согласования статусов муниципальных должностей. Реестр должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации представляет собой перечень наименований должностей муниципальной службы, классифицированных среди прочего по функциональным признакам должностей, определяемым с учетом исторических и иных местных традиций. Исторические и иные местные традиции могут быть учтены, к примеру, в наименовании органов местного самоуправления, муниципальных должностей, должностей муниципальной службы.

Правовая и социальная защищенность муниципальных служащих как базовый принцип обеспечивается установлением определенных социальных и правовых гарантий, к примеру, гарантии защиты персональных данных муниципального служащего.

Принцип ответственности муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей необходим для укрепления служебной дисциплины и повышения качества работы органов местного самоуправления. Поскольку муниципальный служащий обязан надлежащим образом исполнять должностные обязанности в соответствии с должностной инструкцией, то за их неисполнение он несет юридическую ответственность.

Муниципальная служба внепартийна. Для организации и функционирования муниципальной службы практическое значение воплощения этого принципа означает, что муниципальные служащие в осуществлении своей профессиональной деятельности независимы от политических партий. При исполнении служебных обязанностей они не вправе руководствоваться решениями каких-либо партий.

В органах местного самоуправления, иных муниципальных органах запрещается создавать структуры политических партий, религиозных и других общественных объединений (за исключением профессиональных союзов, а также ветеранских и иных органов общественной самодеятельности) или способствовать созданию указанных структур.

Муниципальный служащий не может использовать преимущество должностного положения и в таком политическом процессе, где активно задействованы политические партии, например во время предвыборной агитации или агитации по вопросам референдума.

## 5.4 Должности муниципальной службы



*В соответствии с Законом № 25-ФЗ муниципальная должность – 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.*

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

Указанный реестр представляет собой перечень наименований должностей муниципальной службы, классифицированных по органам местного самоуправления, избирательным комиссиям муниципальных образований, группам и функциональным признакам должностей, определяемым с учетом исторических и иных местных традиций. Но помимо этого в реестре могут быть предусмотрены должности муниципальной службы, учреждаемые для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лица, замещающего муниципальную должность. Такие должности замещаются муниципальными служащими путем заключения трудового договора на срок полномочий указанного лица.



Закон № 25-ФЗ содержит классификацию должностей муниципальной службы. Они подразделяются на следующие группы:

- высшие должности муниципальной службы;
- главные должности муниципальной службы;
- ведущие должности муниципальной службы;

- старшие должности муниципальной службы;
  - младшие должности муниципальной службы.
- .....

Развивая положения федерального законодательства, акты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований включают в группу высших должностей муниципальной службы первого заместителя и заместителей главы муниципального образования, главу местной администрации, не являющегося главой муниципального образования и занявшего должность по контракту, первого заместителя и заместителей главы местной администрации, руководителя контрольного органа, глав территориальных администраций. По уровню к ним приравнивается председатель избирательной комиссии муниципального образования, хотя это муниципальная должность, а не должность муниципальной службы.

Группу главных должностей составляют руководители комитетов, департаментов и тому подобных самостоятельных структурных подразделений органов местного самоуправления.

Группа ведущих должностей состоит из советников, помощников глав муниципального образования и местной администрации, их пресс-секретарей и референтов, а также руководителей отделов, управлений в составе комитетов и департаментов, главного бухгалтера, его заместителей и др.

Группа старших должностей включает начальника сектора, службы, группы, бюро в составе департамента, комитета, главных и ведущих специалистов администрации, юрисконсультов, заместителя руководителя территориального отделения администрации муниципального образования, системного администратора ГАС «Выборы» муниципального образования.

К группе младших должностей относят специалистов первой и второй категорий администрации муниципального образования, департамента, комитета, управления, аппарата представительного органа муниципального образования, а также специалистов территориальной администрации.

Закон субъекта Российской Федерации в соответствии с классификацией указанных должностей определяет типовые квалификационные требования для замещения должностей муниципальной службы относительно уровня профессионального образования, стажа муниципальной службы (государственной службы) или стажа работы по специальности, профессиональных знаний и навыков, необходимых для исполнения должностных обязанностей. Далее на основе и в развитие закона субъекта Российской Федерации соответствующие

квалификационные требования устанавливаются муниципальными правовыми актами.

## 5.5 Правовой статус муниципального служащего



*Муниципальным служащим является гражданин Российской Федерации, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, обязанности по должности муниципальной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств местного бюджета.*

Лица, не замещающие муниципальные должности муниципальной службы и исполняющие обязанности по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления, не являются муниципальными служащими.

Несмотря на то что муниципальная служба является самостоятельным институтом муниципального права, она имеет сходные черты с государственной гражданской службой, а правовой статус муниципального служащего имеет сходные черты со статусом государственного гражданского служащего.



Законодательство устанавливает требования, предъявляемые к кандидату на замещение муниципальной должности.

Граждане Российской Федерации имеют право равного доступа к муниципальной службе независимо от пола, расы, национальности, происхождения, языка, места жительства, отношения к религии, политических взглядов и убеждений, имущественного и должностного положения, принадлежности к общественным организациям.

Право равного доступа при этом вовсе не означает, что любое лицо может свободно претендовать на вакантную муниципальную должность. Законодательство Российской Федерации предъявляет ряд требований к потенциальным претендентам на замещение муниципальных должностей. Требования можно разделить на три группы: общие (устанавливаемые законодательством России вне зависимости от должности), профессиональные или квалификационные (устанавливаемые законом субъекта Российской Федерации в зависимости от

должности в соответствии с реестром муниципальных должностей субъекта Российской Федерации), дополнительные (устанавливаемые для конкретной муниципальной должности конкретного муниципального образования правовым актом местного самоуправления).

К общим требованиям, предъявляемым к претендентам на замещение муниципальных должностей, необходимо отнести: достижение 18-летнего возраста, полную дееспособность лица, наличие российского гражданства, владение государственным языком Российской Федерации. К профессиональным (квалификационным) требованиям, соответственно, можно отнести: специальное образование, уровень специального образования, стаж работы на аналогичных должностях, уровень знания действующего законодательства и др.

К дополнительным требованиям можно отнести: наличие специального или аналогичного ему образования, опыт работы, специальные познания в той или иной области деятельности, иные требования, обусловленные спецификой муниципальной должности.

Правовой статус муниципального служащего включает в себя права, обязанности, ограничения и гарантии, предоставляемые муниципальному служащему.

Права муниципального служащего определяются действующим законодательством Российской Федерации, нормативными правовыми актами местного самоуправления и внутренними ненормативными актами органа местного самоуправления.

Исходя из этого, все права муниципального служащего можно разделить на две большие группы: общегражданские и должностные.

Общегражданские права вытекают из правовой связи лица, замещающего муниципальную должность муниципальной службы, и государства, т. е. наличием российского гражданства. Как любой гражданин России муниципальный служащий обладает всем комплексом прав, гарантированных Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством. Так, например, муниципальные служащие имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, получать дополнительное образование, исповедовать какую-либо религию, иметь в собственности какое-либо имущество и т. д.

В то же время общегражданские права муниципального служащего могут быть ограничены его служебным статусом. Такое ограничение носит временный характер. Так, например, лицо после поступления на муниципальную службу обязано приостановить свое членство в политической партии.

Должностные права муниципального служащего напрямую вытекают из его профессионального статуса и занимаемой должности.

В соответствии с ч. 1 ст. 11 Закона № 25-ФЗ муниципальный служащий имеет право на:

1) ознакомление с документами, устанавливающими его права и обязанности по замещаемой должности муниципальной службы, критериями оценки качества исполнения должностных обязанностей и условиями продвижения по службе;

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

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

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

5) получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей, а также на внесение предложений о совершенствовании деятельности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования;

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

7) повышение квалификации в соответствии с муниципальным правовым актом за счет средств местного бюджета;

8) защиту своих персональных данных;

9) ознакомление со всеми материалами своего личного дела, с отзывами о профессиональной деятельности и другими документами до внесения их в его личное дело, а также на приобщение к личному делу его письменных объяснений;

10) объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих прав, социально-экономических и профессиональных интересов;

11) рассмотрение индивидуальных трудовых споров в соответствии с трудовым законодательством, защиту своих прав и законных интересов на муниципальной службе, включая обжалование в суд их нарушений;

12) пенсионное обеспечение в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В соответствии с ч. 2 ст. 11 Закона муниципальный служащий, за исключением муниципального служащего, замещающего должность главы местной администрации по контракту, вправе с предварительным письменным уведомлением представителя нанимателя (работодателя) выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет конфликта интересов и если иное не предусмотрено Законом № 25-ФЗ.



.....

*Под **конфликтом интересов** в законе понимается ситуация, при которой личная заинтересованность муниципального служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью муниципального служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования.*

.....

Обязанности муниципального служащего содержатся в федеральном законодательстве, законах субъектов Российской Федерации, муниципальных нормативных правовых актах.

В частности, муниципальные служащие обязаны:

- 1) соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, устав муниципального образования и иные муниципальные правовые акты и обеспечивать их исполнение;
- 2) исполнять должностные обязанности в соответствии с должностной инструкцией;
- 3) соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций;
- 4) соблюдать установленные в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования правила внутреннего трудового распорядка, должностную инструкцию, порядок работы со служебной информацией;

5) поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей;

6) не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральными законами тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство;

7) беречь государственное и муниципальное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей;

8) представлять в установленном порядке предусмотренные законодательством Российской Федерации сведения о себе и членах своей семьи, а также сведения о полученных им доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера;

9) сообщать представителю нанимателя (работодателю) о выходе из гражданства Российской Федерации в день выхода из гражданства Российской Федерации или о приобретении гражданства иностранного государства в день приобретения гражданства иностранного государства;

10) соблюдать ограничения, выполнять обязательства, не нарушать запреты, которые установлены Законом № 25-ФЗ и другими федеральными законами;

11) сообщать представителю нанимателя (работодателю) о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению подобного конфликта.

Кроме того, Закон № 25-ФЗ специально оговаривает, что муниципальный служащий не обязан исполнять данное ему неправомерное поручение.

Ограничения, связанные с прохождением муниципальной службы, определяются федеральным законодательством и законами субъектов, а также могут закрепляться в муниципальных нормативных правовых актах. Природа этих ограничений, прежде всего, кроется в природе самой муниципальной службы как вида трудовой социальной деятельности (объектом ее воздействия является человек, население), осуществляемой за материальное вознаграждение.

В соответствии со ст. 13 Закона № 25-ФЗ гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий не может находиться на муниципальной службе в случае:

1) признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;

2) осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности муниципальной службы, по приговору суда, вступившему в законную силу;

3) отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральными законами тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности муниципальной службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой муниципальным служащим должности муниципальной службы связано с использованием таких сведений;

4) наличия заболевания, препятствующего поступлению на муниципальную службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинского учреждения. Порядок прохождения диспансеризации, перечень таких заболеваний и форма заключения медицинского учреждения устанавливаются Правительством Российской Федерации;

5) близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с муниципальным служащим, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

6) прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства – участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право находиться на муниципальной службе;

7) наличия гражданства иностранного государства (иностранных государств), за исключением случаев, когда муниципальный служащий является гражданином иностранного государства – участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе;

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

9) непредставления установленных Законом № 25-ФЗ сведений или представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;

10) признания его не прошедшим военную службу по призыву, не имея на то законных оснований, в соответствии с заключением призывной комиссии (за исключением граждан, прошедших военную службу по контракту).

В той же статье Закона сказано, что гражданин не может быть принят на муниципальную службу после достижения им возраста 65 лет – предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы.

Запреты, связанные с муниципальной службой, закреплены в ст. 14 Закона № 25-ФЗ.

Так, муниципальному служащему запрещается:

1) состоять членом органа управления коммерческой организации, если иное не предусмотрено федеральными законами или если в порядке, установленном муниципальным правовым актом в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией;

2) замещать должность муниципальной службы в случае:

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

б) избрания или назначения на муниципальную должность;

в) избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования;

3) заниматься предпринимательской деятельностью;

4) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в органе местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования, в которых он замещает должность муниципальной службы либо которые непосредственно подчинены или подконтрольны ему, если иное не предусмотрено федеральными законами;

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

6) выезжать в командировки за счет средств физических и юридических лиц, за исключением командировок, осуществляемых на взаимной основе по договоренности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования с органами местного самоуправления, избирательными комиссиями других муниципальных образований, а также с органами государственной власти и органами местного самоуправления иностранных государств, международными и иностранными некоммерческими организациями;

7) использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического, финансового и иного обеспечения, другое муниципальное имущество;

8) разглашать или использовать в целях, не связанных с муниципальной службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральными законами к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей;

9) допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования и их руководителей, если это не входит в его должностные обязанности;

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

11) использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума;

12) использовать свое должностное положение в интересах политических партий, религиозных и других общественных объединений, а также публично

выражать отношение к указанным объединениям в качестве муниципального служащего;

13) создавать в органах местного самоуправления, иных муниципальных органах структуры политических партий, религиозных и других общественных объединений (за исключением профессиональных союзов, а также ветеранских и иных органов общественной самодеятельности) или способствовать созданию указанных структур;

14) прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования трудового спора;

15) 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;

16) заниматься без письменного разрешения представителя нанимателя (работодателя) оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Кроме того, гражданин после увольнения с муниципальной службы не вправе разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей.

Гарантии деятельности муниципальных служащих представляют собой условия и средства, которые обеспечивают фактическую реализацию и надежную охрану этой деятельности. Общие гарантии деятельности муниципальных служащих содержатся в Законе № 25-ФЗ. В законах субъектов Российской Федерации и уставах муниципальных образований могут содержаться дополнительные гарантии деятельности муниципальных служащих:

1. Условия работы, обеспечивающие исполнение им должностных обязанностей в соответствии с должностной инструкцией.

2. Право на своевременное и в полном объеме получение денежного содержания.

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

4. Медицинское обслуживание муниципального служащего и членов его семьи, в том числе после выхода муниципального служащего на пенсию.

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

6. Обязательное государственное страхование на случай причинения вреда здоровью и имуществу муниципального служащего в связи с исполнением им должностных обязанностей.

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

8. Защита муниципального служащего и членов его семьи от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей в случаях, порядке и на условиях, установленных федеральными законами.

При расторжении трудового договора с муниципальным служащим в связи с ликвидацией органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования либо сокращением штата работников органа местного самоуправления, аппарата избирательной комиссии муниципального образования муниципальному служащему предоставляются гарантии, установленные трудовым законодательством для работников в случае их увольнения в связи с ликвидацией организации либо сокращением штата работников организации.

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

Ответственность муниципальных служащих устанавливается законодательством Российской Федерации.

За неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим возложенных на него обязанностей (должностной проступок) на муниципального служащего могут налагаться дисциплинарные взыскания, предусмотр-

ренные нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации. В качестве мер дисциплинарной ответственности к муниципальным служащим могут применяться замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, увольнение.

Муниципальный служащий несет предусмотренную законодательством Российской Федерации и законодательством субъекта Российской Федерации ответственность за действия или бездействие, ведущие к нарушению прав и законных интересов граждан.



### Контрольные вопросы по главе 5

1. Дайте определение муниципальной службы.
2. Раскройте содержание принципов муниципальной службы.
3. Какие ограничения и запреты предусмотрены для муниципальных служащих?

---

## **6 Формы прямого волеизъявления граждан в системе местного самоуправления**

---

*Понятие и формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления. Референдум. Муниципальные выборы. Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования. Сход граждан. Правотворческая инициатива граждан. Территориальное общественное самоуправление. Публичные слушания. Собрания граждан. Конференция граждан. Опрос граждан. Обращения граждан в органы местного самоуправления.*

### **6.1 Понятие и формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления**

Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в местном самоуправлении позволяют жителям реализовывать свое право на местное самоуправление, решать вопросы местного значения напрямую, без посредничества органов и должностных лиц местного самоуправления. Закон № 131-ФЗ разделяет формы непосредственной демократии на две категории:

- а) те, посредством которых население принимает окончательное решение (референдум, выборы, голосование по отзыву, сход жителей) или предопределяет его принятие (в определенных случаях голосование по вопросу об изменении границ муниципального образования) (императивные формы);
- б) которые позволяют органам и должностным лицам местного самоуправления выявить мнение населения по тому или иному вопросу муниципальной жизни (публичные слушания, собрания и конференции, опросы граждан), чтобы учесть такое мнение при выработке (доработке) своих решений (консультативные формы).

Референдум как форма осуществления местного самоуправления представляет собой голосование населения по наиболее важным вопросам жизнеде-

тельности муниципального образования. Референдум проводится с целью принятия решения по конкретному вопросу в пределах полномочий муниципального образования или принятия муниципального правового акта. Решение, принятое на референдуме, обязательно для исполнения всеми участниками правовых отношений на территории муниципального образования.

Муниципальные выборы – форма непосредственной демократии, которая через голосование жителей позволяет сформировать представительный орган муниципального образования, иные выборные органы, избрать на должности выборных лиц местного самоуправления. На муниципальном уровне выборы могут проводиться по одномандатным, многомандатным округам и по спискам.

Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления как элемент императивного мандата позволяет избирателям контролировать выборных лиц.

Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования проводится с целью выявления мнения населения в связи с предстоящими реформами.

Сход граждан проводится в муниципальном образовании, где не формируется представительный орган. Это сельские поселения с числом жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек.

Правотворческая инициатива граждан в рамках муниципального образования может иметь место в случае, если в системе муниципальных правовых актов существует пробел или есть необходимость изменить действующие нормы. В отличие от референдума, где правовой акт может быть принят жителями непосредственно и окончательно, суть правотворческой инициативы состоит в том, что орган или должностное лицо, в чьем ведении находится принятие инициированного населением правового акта, обязано рассмотреть его проект и решить его судьбу по своему усмотрению.

Публичные слушания – это обсуждение проектов муниципальных актов по самым важным вопросам муниципального образования.

Собрания граждан проводятся для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов и должностных лиц и осуществления территориального общественного самоуправления. Итоги собрания подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Конференция граждан (собрание делегатов) проводится в тех случаях, когда в силу многочисленности жителей на территории, которой касается обсуждаемый вопрос, нет организационных возможностей для проведения собрания.

Опрос граждан есть инструмент выявления мнения населения с последующим его учетом при вынесении решений органами и должностными лицами местного самоуправления и государственной власти.

Обращения граждан предполагают их право обращаться в органы и к должностным лицам местного самоуправления индивидуально и коллегиально по любым вопросам, входящим в компетенцию соответствующих органов, лиц и затрагивающим права и законные интересы населения в рамках муниципального образования.

Закон № 131-ФЗ допускает и другие формы непосредственной демократии. В законодательстве субъектов Российской Федерации и в муниципальных правовых актах чаще всего закрепляются такие формы, как наказы, выражение недоверия.

Наказы избирателей выборным лицам местного самоуправления представляют собой поручения избирателей по общественно значимым вопросам. Они даются депутатам, главе муниципального образования, членам других выборных органов местного самоуправления при встречах с избирателями на предвыборных мероприятиях и затем в ходе информирования о своей работе, о состоянии местных дел.

Выражение недоверия выборным и иным должностным лицам местного самоуправления может иметь место на собраниях (путем голосования) или в порядке опроса жителей с целью выявления их мнения по поводу качества работы руководителей муниципального образования или конкретных органов местного самоуправления.

## 6.2 Референдум



.....

*Местный референдум – это прямое голосование граждан, местожительство которых расположено в границах муниципального образования и обладающих правом участия в местном референдуме, по наиболее важным вопросам местного значения в целях принятия решений по этим вопросам.*

.....

Местный референдум (далее также референдум) проводится в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъекта Федерации и уставом муниципального образования. Граждане Российской Федерации участвуют в референдуме на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании. Гражданин голосует на референдуме за или против вынесенного на референдум вопроса непосредственно. Участие гражданина в референдуме является добровольным и свободным. Никто не вправе оказывать на него воздействие с целью принудить к участию или неучастию в референдуме либо воспрепятствовать его свободному волеизъявлению.

Референдум организуют и проводят комиссии референдума. Деятельность этих комиссий при подготовке и проведении референдума, подсчете голосов и установлении итогов голосования, определении результатов референдума осуществляется открыто и гласно.

Для осуществления референдума весьма важное значение имеет право его инициирования. Закон № 131-ФЗ определил, что право инициативы проведения референдума имеют, кроме граждан, избирательные объединения, иные общественные объединения, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдумах и которые зарегистрированы в порядке, установленном законом. Эта норма направлена на расширение практики проведения референдумов.

Кроме того, Закон № 131-ФЗ определяет необходимость совместной инициативы представительного органа и главы местной администрации в проведении референдума. Сделано это для нейтрализации разногласий между обоими органами, обеспечения консенсуса при использовании важнейшей формы непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения.

Принципиальное значение имеет расширение круга вопросов, выносимых на голосование. По смыслу ст. 22 Закона № 131-ФЗ и п. 3 ст. 12 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>1</sup> на референдум могут быть вынесены любые вопросы местного значения. Следует, однако, иметь в виду сложность процедуры референдума и то, что по закону перечень таких вопросов местного референдума ограничен.

---

<sup>1</sup>Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2016 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.

В соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» на местный референдум не могут быть вынесены вопросы:

- а) о досрочном прекращении или продлении срока полномочий органов местного самоуправления, о приостановлении осуществления ими своих полномочий, а также о проведении досрочных выборов в органы местного самоуправления либо об отсрочке указанных выборов;
- б) о персональном составе органов местного самоуправления;
- в) об избрании депутатов и должностных лиц, об утверждении, о назначении на должность и об освобождении от должности должностных лиц, а также о даче согласия на их назначение на должность и освобождение от должности;
- г) о принятии соответствующего бюджета или об его изменении, об исполнении и изменении финансовых обязательств муниципального образования;
- д) о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения.

Установление иных ограничений для вопросов, выносимых на местный референдум, кроме указанных, не допускается. Вместе с тем уставом муниципального образования могут быть определены вопросы, подлежащие обязательному вынесению на местный референдум.

Местный референдум назначается в соответствии с федеральным законом, конституцией (уставом), законами субъекта Федерации, субъектом муниципального образования, представительным органом муниципального образования в течение 30 дней со дня поступления в представительный орган муниципального образования документов, на основании которых назначается референдум.

В случае если местный референдум не назначен представительным органом в установленные сроки, он назначается судом на основании обращения граждан, избирательных объединений, главы муниципального образования, органов государственной власти субъекта Федерации, избирательной комиссии субъекта Федерации или прокурора.

Основаниями отказа в проведении референдума являются:

1) отсутствие среди документов, представленных для назначения референдума, документов, необходимых в соответствии с Федеральным законом, законом субъекта Федерации, для назначения референдума;

2) наличие среди подписей участников референдума, представленных для назначения референдума, более 10% подписей, собранных в местах, где в соответствии с законом сбор подписей запрещен, если иное не установлено Федеральным законом;

3) недостаточное количество достоверных подписей участников референдума, представленных для назначения референдума, либо выявление 10% и более недостоверных и (или) недействительных подписей, от общего количества подписей, отобранных для проверки, если иное не установлено Федеральным законом;

4) несоздание инициативной группой по проведению референдума фонда референдума, за исключением случаев, когда в соответствии с Федеральным законом создание фонда референдума необязательно;

5) использование инициативной группой по проведению местного референдума при финансировании своей деятельности по выдвижению инициативы проведения референдума, организации сбора подписей в поддержку этой инициативы, а также деятельности, направленной на получение определенного результата на местном референдуме, помимо средств собственного фонда референдума иных денежных средств, составляющих более 5% от установленного законом предельного размера расходования средств фонда референдума;

6) превышение инициативной группой по проведению местного референдума при финансировании своей деятельности по выдвижению инициативы проведения местного референдума, организации сбора подписей в поддержку этой инициативы, а также деятельности, направленной на получение определенного результата на местном референдуме, размера расходования из фонда референдума более чем на 5% от установленного законом предельного размера расходования средств фонда референдума;

7) установленный решением суда факт несоблюдения инициативной группой по проведению референдума в течение агитационного периода ограничений, предусмотренных Федеральным законом;

8) неоднократное использование членом или уполномоченным представителем инициативной группы по проведению референдума преимуществ своего должностного или служебного положения.

Этот перечень оснований отказа в проведении местного референдума является исчерпывающим и не может быть дополнен или изменен законом субъекта Федерации.

Принятое на местном референдуме решение вступает в силу со дня его официального опубликования, если иное не предусмотрено в формулировке вопроса, принятого на местном референдуме.

Решение, принятое на местном референдуме, является общеобязательным, не нуждается в дополнительном утверждении какими-либо органами государственной власти или органами местного самоуправления либо их должностными лицами и обязательно для исполнения всеми расположенными на соответствующей территории предприятиями, учреждениями, организациями, независимо от их организационно-правовых форм, а также органами местного самоуправления и гражданами. Это решение действует на всей территории соответствующего муниципального образования. Оно регистрируется в уполномоченном органе местного самоуправления в порядке, установленном уставом муниципального образования.

Решение, принятое на местном референдуме, может быть отменено не иначе как путем принятия иного решения на местном референдуме, но не ранее чем после истечения двух лет после его принятия, а также может быть признано недействительным (недействующим) в судебном порядке по основаниям и в порядке, предусмотренным федеральными законами.

### **6.3 Муниципальные выборы**

Согласно п. 3 ст. 3 Конституции выборы (наряду с референдумом) являются высшим непосредственным выражением власти народа. Государство в рамках обеспечения реализации конституционного права граждан на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, законодательно определяет гарантии своевременного назначения даты выборов в органы местного самоуправления и гарантии периодического проведения выборов. В Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» выборы определяются следующим образом: «форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований в це-

лях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица». При этом под органами местного самоуправления данный закон понимает «избираемые непосредственно населением муниципального образования и (или) образуемые представительным органом муниципального образования в соответствии с Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, уставами муниципальных образований органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения».



.....

Термин «муниципальные выборы» был введен в юридическую практику Законом № 131-ФЗ, хотя определение понятия «муниципальные выборы» данный закон не раскрывает. При рассмотрении вариантов определения муниципальных выборов следует указать, что в настоящее время встречаются различные значения толкования термина «муниципальные выборы»:

- выборы представительных органов местного самоуправления;
  - выборы коллегиальных (представительных и иных выборных) органов местного самоуправления;
  - выборы представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления;
  - выборы коллегиальных (представительных и иных выборных) органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления.
- .....

По мнению авторов учебного пособия «Муниципальное право», термин «муниципальные выборы» в наибольшей мере соответствует последнему – наиболее широкому из изложенных вариантов. В понимание термина «муниципальные выборы» не включается избрание органов территориального общественного самоуправления, а также иных лиц, в целях участия в реализации отдельных полномочий местного самоуправления. Это избрание традиционно

осуществляется на собраниях, сходах, конференциях граждан, а также через механизмы сбора подписей по петиционным листам<sup>1</sup>.

Принципы проведения выборов установлены Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также в ст. 23 Закона № 131-ФЗ: всеобщий характер, равное избирательное право, выборы должны быть прямыми и должна быть обеспечена тайна голосования.

Важнейшей характеристикой выборов является их периодичность. Это следует из ограничения Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предельного срока полномочий выборных лиц 5 годами. На принципиальную важность названной характеристики указывается и в преамбуле названного Федерального закона, содержащей следующее положение: «Демократические свободные и периодические выборы в органы государственной власти, органы местного самоуправления, а также референдум являются высшим непосредственным выражением принадлежащей народу власти». О периодичности выборов как важнейшей их характеристике говорится и в ряде решений Конституционного Суда Российской Федерации<sup>2</sup>.

Полномочиями на назначение муниципальных выборов обладает представительный орган муниципального образования. Если в силу каких-либо объективных или субъективных причин он не принимает решения о проведении выборов, решение о назначении выборов должна принять соответствующая избирательная комиссия, а в случае, если эта комиссия не назначает выборы, отсутствует или не может быть сформирована, выборы назначаются соответствующим судом общей юрисдикции.

Правом обращения в суд по вопросу назначения выборов обладают избиратели, избирательные объединения, избирательные блоки, органы государственной власти, органы местного самоуправления, прокуроры.

---

<sup>1</sup>Игнатюк Н. А. Муниципальное право : учебник для вузов / Н. А. Игнатюк, А. А. Замотаев, А. В. Павлушкин. – М. : Юстицинформ, 2005 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup>См. например, Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 апреля 1997 г. № 7-П по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 02 марта 1996 г. № 315 «О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации», Закона Пермской области от 21 февраля 1996 г. «О проведении выборов Законодательного Собрания Пермской области» и ч. 2 ст. 5 Закона Вологодской области от 17 октября 1995 г. «О порядке ротации состава депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 20. – Ст. 2383.

Подробно вопрос о назначении муниципальных выборов в судебном порядке рассмотрен Федеральном законе «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»<sup>1</sup>. Данным Федеральным законом утверждено также Временное положение о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, подлежащее применению (в целом или в части) в случае отсутствия необходимых для проведения муниципальных выборов нормативных правовых актов регионального и муниципального уровней.

Организация муниципальных выборов в целом проходит в том же порядке, что и организация выборов в органы государственной власти. Вместе с тем имеется ряд особенностей, присущих исключительно муниципальным выборам.

1. Избирательными правами при муниципальных выборах могут обладать иностранцы. Статьей 12 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» установлено: «Постоянно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане в случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в местном референдуме»<sup>2</sup>. Участие иностранных граждан в муниципальных выборах допускают и Федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Однако в настоящее время возможность участия иностранцев в муниципальных выборах остается в значительной мере потенциальной, поскольку соответствующих международных договоров, за исключением Договора о союзе Беларуси и России, не заключено<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup>Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ (в ред. от 04 июня 2014 г.) «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (вместе с «Временным положением о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления») // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 49. – Ст. 5497.

<sup>2</sup>Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (в ред. от 03 июля 2016 г.) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 30. – Ст. 3032.

<sup>3</sup>Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 08 декабря 1999 г. «О создании Союзного государства» // Собрание законодательства Российской Федерации. –

2. Участие в муниципальных выборах военнослужащих имеет свою специфику. В ст. 17 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» установлено, что военнослужащие, проходящие военную службу по призыву в воинских частях, военных организациях и учреждениях, расположенных на территории соответствующего муниципального образования, если до призыва на военную службу постоянно или преимущественно не проживали на территории данного муниципального образования, при проведении выборов в органы местного самоуправления не включаются в списки избирателей и не учитываются при определении числа избирателей. В условиях ограничения свободы передвижения, являющейся неотъемлемой частью срочной военной службы, эти граждане согласно действующим нормам законодательства по существу лишаются права на участие в местном самоуправлении.

3. В соответствии со ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на референдум граждан Российской Федерации» при проведении выборов в представительные органы муниципальных образований со средней нормой представительства избирателей, установленной законом, но не более десяти тысяч сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов может не осуществляться, если законом субъекта Российской Федерации предусмотрен заявительный порядок регистрации кандидатов.

4. При проведении муниципальных выборов, в отличие от иных выборов, допускается безальтернативное голосование. Согласно п. 35 ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на референдум граждан Российской Федерации» законом может быть предусмотрено проведение на выборах депутатов представительных органов голосование по одной кандидатуре в случае, если ко дню голосования в избирательном округе останется только один кандидат. Такой кандидат считается избранным, если за него проголосовало не менее 50% избирателей, участвовавших в голосовании.

## **6.4 Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования**

Отзыв выборных лиц, т. е. прекращение их полномочий по воле избирателей, – это форма непосредственного народовластия, которая прямо не предусмотрена Конституцией Российской Федерации, однако не отрицается ею<sup>1</sup>. Голосование по отзыву должно проводиться на основе тех же принципов, что и выборы: всеобщего равного и прямого волеизъявления граждан при тайном голосовании. Правовой институт отзыва не может подменяться иными институтами непосредственной демократии, в частности референдумом.



.....

Реально в муниципальном образовании возможен отзыв избирателями в соответствии со ст. 24 Закона № 131-ФЗ избранных на муниципальных выборах депутатов представительного органа муниципального образования и главы муниципального образования. К иным лицам институт отзыва не применим.

.....

При этом Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 02 апреля 2002 г. установлено, что отзыв не должен использоваться для дестабилизации выборных институтов власти, облегченная процедура отзыва недопустима. Должна обеспечиваться защита прав отзываемого лица, в частности на всех этапах процедуры отзыва выборное должностное лицо должно иметь право давать пояснения по обстоятельствам, служащим основанием отзыва, защищать свои интересы. Инициаторы отзыва, органы и должностные лица, ответственные за организацию процедуры отзыва, должны обеспечить уведомление выборного должностного лица о времени и месте рассмотрения

<sup>1</sup>Отношения, связанные с осуществлением депутатских полномочий и досрочным их прекращением, регламентируются нормами федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации о статусе депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти и выборных органов местного самоуправления. Следовательно, досрочное прекращение депутатских полномочий не затрагивает права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 01 октября 1997 г. № 103-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Сурова Михаила Васильевича» // СПС «КонсультантПлюс»).

вопросов, касающихся его отзыва. Избиратели вправе проводить агитацию как за отзыв, так и против него<sup>1</sup>.

Основаниями для отзыва могут служить только конкретные противоправные решения или действия (бездействие) выборного лица в случае их подтверждения в судебном порядке. Это законодательное решение исключает возможность использования в качестве подобных оснований обстоятельств, которые могут стать известными избирателям без их предварительного юрисдикционного подтверждения.



Отзыв может применяться исключительно к лицам, избранным с использованием мажоритарной избирательной системы.

Закон № 131-ФЗ устанавливает правовой институт голосования граждан по вопросам изменения границ или преобразования муниципального образования. Этот институт имеет общую природу с институтом местного референдума. Отличие заключается в том, что в компетенции муниципального образования находится не изменение границ или преобразование муниципального образования, а лишь выражение мнения по данному вопросу – дача согласия.

Согласно ч. 2 ст. 131 Конституции Российской Федерации изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий. С этим конституционным положением корреспондирует требование Европейской хартии местного самоуправления о том, что изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается только с учетом мнения населения соответствующих территорий, в том числе путем проведения референдума там, где это допускается законом. Учет мнения не означает наделения жителей тех или иных территорий правом принимать властные решения по существу данного вопроса. Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 30 ноября 2000 г. № 15-П было отмечено, что как само муниципальное образование, так и право проживающих на его территории граж-

<sup>1</sup>Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 02 апреля 2002 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А. Г. Злобина и Ю. А. Хнаева» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 14. – Ст. 1374

дан на осуществление местного самоуправления возникают на основании Конституции Российской Федерации и закона, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования<sup>1</sup>. Между тем органы государственной власти, уполномоченные решать по существу вопросы территориальной организации местного самоуправления, должны учитывать мнение населения, а в случаях, установленных Законом № 131-ФЗ, этим мнением (согласием или несогласием населения) руководствоваться.

Правовой институт непосредственного голосования граждан по вопросам изменения границ или преобразования муниципального образования может применяться для получения согласия (несогласия) населения только в пяти случаях, предусмотренных Законом № 131-ФЗ:

1) изменение границ муниципальных районов, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов к территориям других муниципальных районов, – при этом проводится голосование населения данных поселений и (или) населенных пунктов (ч. 2 ст. 12);

2) изменение границ поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав населенных пунктов к территориям других поселений, – при этом проводится голосование населения данных населенных пунктов (ч. 3 ст. 12);

3) разделение поселения, влекущее образование двух и более поселений, – в данном случае проводится голосование населения каждого из образуемых поселений (ч. 5 ст. 13);

4) изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа – в таком случае проводятся раздельно голосование населения соответствующего городского поселения и голосование населения муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) соответствующее городское поселение (ч. 7 ст. 13);

5) изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом сельского поселения либо изменение статуса сельского поселения в связи

---

<sup>1</sup>Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – № 50. – Ст. 4943.

с наделением его статусом городского поселения – при этом проводится голосование населения меняющего свой статус поселения (ч. 7.2 ст. 13).

В иных ситуациях правовой механизм непосредственного голосования граждан по вопросам изменения границ или преобразования муниципального образования использоваться не может.

## 6.5 Сход граждан

Еще одной формой прямого волеизъявления граждан, решения которой имеют обязательный характер, является сход. Сход граждан – это наиболее традиционная форма непосредственной демократии, посредством которой граждане по месту их жительства решают вопросы местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций.

Сущность данного института заключается в том, что сход граждан обеспечивает возможность совмещать коллегиальное принятие решений с личной активностью граждан, предоставляет возможность гражданам непосредственно выражать свою волю по вопросам местного значения и выступает как форма проявления общественно-политической активности граждан.

Целью схода является решение вопросов местного значения. Закон закрепляет отдельный перечень вопросов местного значения для каждого типа муниципального образования: городского и сельского поселения, муниципального района и городского округа. Данный перечень вопросов местного значения не является исчерпывающим и может быть расширен органами местной власти за счет вопросов, не отнесенных к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований и органов государственной власти. При этом подобное расширение компетенции органов местного самоуправления возможно только при наличии собственных материальных ресурсов и финансовых средств.



Сход обязательно должен проводиться в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек. Сход также может проводиться в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, более 100 и не более 300 человек, если это закреплено в уставе муниципального образования.

В сходе должны участвовать более половины жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом, т. е. граждане Российской Федерации, достигшие 18-летнего возраста и постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования.

Сход граждан осуществляет полномочия представительного органа местного самоуправления, в том числе и отнесенные к его исключительной компетенции. Вопросы, отнесенные к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования:

- 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 межмуниципального сотрудничества;
- определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;
- контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения;
- принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку.

Законодательно закрепленные условия правомочности сходов граждан являются логичными в случае наделения сходов исключительной компетенцией представительного органа муниципального образования. Кроме того, в поселениях менее 100 человек, обладающих избирательным правом, нецелесообразно

избирать представительные органы местного самоуправления, так как волеизъявление жителей таких территорий может быть осуществлено на сходах граждан. Таким образом, на данных территориях происходит доминирование форм непосредственной демократии над формами представительной демократии.

Статья 25.1 Закона № 131-ФЗ устанавливает, что сход граждан может проводиться в следующих случаях:

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). В данном случае сход граждан не подменяет собой представительный орган муниципального образования, а является просто формой прямого волеизъявления жителей.

2. В поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, по вопросам изменения границ, преобразования указанного поселения. Представительный орган муниципального образования в таком случае не формируется.

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. В данном случае федеральный законодатель регулирует тот случай, когда число жителей поселения увеличилось и стало более 100 избирателей.

4. В поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, по вопросу о введении и об использовании средств самообложения граждан.

5. В населенном пункте, расположенном на межселенной территории, в целях выдвижения инициативы населения по вопросам, связанным с организацией и осуществлением местного самоуправления.

6. В поселении, расположенном на территории с низкой плотностью сельского населения или в труднодоступной местности, если численность населения сельского поселения составляет не более 100 человек, по вопросу об упразднении поселения.

Решение схода граждан считается принятым, если за него проголосовало более половины участников схода граждан. Данная норма необходима, т. к. сход граждан принимает управленческие решения в сфере территориальных,

организационных и финансовых основ местного самоуправления, часто подменяя собой представительный орган муниципального образования.

Решения, принятые на сходе граждан, подлежат официальному опубликованию (обнародованию). Порядок официального опубликования (обнародования) решений, принятых на сходе граждан, определяется законодательством субъекта Российской Федерации.

## 6.6 Правотворческая инициатива граждан

Правотворческая инициатива граждан является одной из форм непосредственной демократии на местном уровне, решение которой носит рекомендательный характер. Положение правотворческой инициативы в системе форм прямого волеизъявления граждан определяется тем, что она применяется как способ участия населения муниципального образования в осуществлении местного самоуправления.



.....

***Правотворческая инициатива** – это право населения муниципального образования участвовать в разработке и обсуждении местных нормативных актов.*

.....

Правотворческую инициативу также определяют как вхождение в компетентный орган с предложением принять нормативный юридический акт, а зачастую и внесение проекта такого акта. Правотворческая инициатива представляет собой обращение жителей муниципального образования к органам и должностным лицам местного самоуправления, содержащее указание на необходимость, а часто и конкретный способ урегулирования общественных отношений в сфере местного самоуправления.

Проекты правовых актов могут быть внесены в органы местного самоуправления вообще, а не только в представительные органы. Согласно Положению «О правотворческой инициативе граждан в городе Новосибирске», принятому решением городского Совета Новосибирска от 31 августа 2005 г. № 75, инициативная группа граждан вносит в соответствующий орган местного самоуправления следующие документы:

- «проект акта, соответствующий требованиям пп. 4.1, 4.2 настоящего Положения;

- пояснительная записка, содержащая предмет регулирования, обоснование необходимости принятия акта, изложение концепции, общую характеристику структуры проекта акта, комментарии к главам, разделам или статьям проекта акта;
- финансово-экономическое обоснование (в случае внесения проекта акта, предусматривающего расходы, покрываемые за счет средств бюджета города Новосибирска). Финансово-экономическое обоснование представляет собой расчет средств, которые необходимо предусмотреть в бюджете города Новосибирска на реализацию вносимого проекта акта;
- протокол собрания, на котором было принято решение о создании инициативной группы граждан для реализации правотворческой инициативы;
- список инициативной группы граждан с указанием фамилии, имени, отчества, паспортных данных, адреса места жительства и телефона членов группы;
- сопроводительное письмо инициативной группы с указанием фамилии, имени, отчества уполномоченного представителя(ей) инициативной группы граждан»<sup>1</sup>.

Соответствующие органы и должностные лица местного самоуправления обязаны в течение трех месяцев рассмотреть проект муниципального правового акта, внесенного в порядке правотворческой инициативы. При рассмотрении данного проекта представителям инициативной группы обеспечивается возможность изложения своей позиции (для чего они заранее в письменной форме уведомляются о дате и времени проведения заседания, и им соответственно предоставляется слово для выступления; авторы проекта и представители инициативной группы также вправе участвовать в работе постоянных комиссий по обсуждению проекта).

Результаты рассмотрения правотворческой инициативы граждан подлежат обязательному опубликованию в средствах массовой информации в десятидневный срок.

---

<sup>1</sup>Решение № 75 от 31.08.2005 «О Положении о правотворческой инициативе граждан в городе Новосибирске» [Электронный ресурс] // Сайт Совета депутатов г. Новосибирска. – Режим доступа: <http://gorsovetnsk.ru/sessions/view/solution/3058/>

По итогам обсуждения проекта местного нормативного акта, внесенного в порядке реализации правотворческой инициативы, органы и должностные лица местного самоуправления могут принять следующие варианты решений:

- принять проект местного нормативного акта (как в предложенной редакции без изменений, так и с изменениями и дополнениями);
- вынести проект на местный референдум;
- отклонить проект, аргументированно обосновав причины.

Результаты рассмотрения правотворческой инициативы должны быть, во-первых, официально в письменной форме доведены до сведения инициативной группы и, во-вторых, опубликованы в средствах массовой информации.

## **6.7 Территориальное общественное самоуправление**

Территориальное общественное самоуправление является одной из форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, представляющей собой форму самоорганизации граждан по месту их жительства для осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. Соответственно, основными принципами осуществления территориального общественного самоуправления являются принципы самостоятельности и ответственности.

Принцип самостоятельности означает самостоятельное определение жителями системы и структуры органов территориального общественного самоуправления, свободу действий при осуществлении собственных инициатив по вопросам местного значения, а также финансово-экономическую самостоятельность органов территориального общественного самоуправления. Принцип ответственности предполагает возможность наступления неблагоприятных последствий в случаях признания судом решений органов территориального общественного самоуправления противоправными, неосуществления или ненадлежащего осуществления органами территориального общественного самоуправления своих полномочий и т. п. Ответственность органов территориального общественного самоуправления может наступить перед жителями, органами местного самоуправления и органами государственной власти, юридическими лицами.

В соответствии с ч. 1 ст. 27 Закона № 131-ФЗ территориальное общественное самоуправление осуществляется на части территории муниципального образования.

Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ в ст. 27 Закона № 131-ФЗ внесены дополнения, а именно указаны территории, на части которых может осуществляться территориальное общественное самоуправление: поселение (городское и сельское), внутригородская территория города федерального значения, внутригородской район городского округа<sup>1</sup>. Характерно, что если городской округ не имеет внутригородского деления на внутригородские районы, то осуществление территориального общественного самоуправления на части его территории законодательно не предусмотрено. Вместе с тем следует отметить, что территориальное общественное самоуправление как форма самоорганизации граждан в большей степени востребовано в городских округах, чем в городских и сельских поселениях, где оно в настоящее время практически не развито<sup>2</sup>.

Границы территории, в пределах которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, устанавливаются представительным органом муниципального по предложению населения. Мнение населения, проживающего на данной территории, может быть выявлено с помощью собраний, конференций жителей, опросов общественного мнения и т. п.



.....

Территориальное общественное самоуправление может осуществляться в двух основных формах:

- 1) непосредственно, т. е. посредством всех форм прямого волеизъявления граждан (общие собрания и конференции жителей);
  - 2) через формируемые органы территориального общественного самоуправления (советы, правления).
- .....

Модель территориального общественного самоуправления, закрепленная в ч. 3 ст. 27 Закона № 131-ФЗ имеет многоуровневый характер: подъезд много-

<sup>1</sup>Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ (в ред. от 03 февраля 2015 г.) «О внесении изменений в ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 22. – Ст. 2770.

<sup>2</sup>Комментарий к Федеральному закону от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / П. П. Беликов, А. А. Гребенникова, С. Ю. Зюзин, М. М. Мокеев, С. Ю. Наумов, В. А. Свищева, С. А. Шишелова ; под ред. Л. П. Жуковской // СПС «КонсультантПлюс».

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

Многоуровневая система предполагает подчинение нижестоящих уровней вышестоящим, например, старший по подъезду будет подчиняться старшему по дому, а старший по дому, в свою очередь, председателю ТОС микрорайона.

Следует отметить, что на одной территориальной единице может быть создан только один орган территориального общественного самоуправления. Образование нового субъекта территориального общественного самоуправления на территории, на которой уже действует субъект территориального общественного самоуправления, может быть осуществлено по истечении срока полномочий действующих органов территориального общественного самоуправления.

Территориальное общественное самоуправление считается учрежденным с момента регистрации его устава уполномоченным органом местного самоуправления соответствующих поселения, внутригородской территории города федерального значения, внутригородского района. Порядок регистрации устава территориального общественного самоуправления определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

В том случае, если орган территориального общественного самоуправления считает необходимым получение статуса юридического лица, он регистрируется в органах юстиции в порядке, установленном Гражданским кодексом Российской Федерации, в организационно-правовой форме некоммерческой организации, под которой понимается организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками.

Высшим руководящим органом территориального общественного самоуправления является общее собрание (конференция) жителей соответствующей территории.

Конференция жителей проводится в случаях, когда невозможно провести общее собрание жителей. Делегаты конференции жителей избираются по норме, установленной главой местной администрации по предложению инициативной группы. Конференция граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления правомочна, если в ней

принимают участие не менее двух третей избранных делегатов, представляющих не менее половины жителей соответствующей территории, достигших 16-летнего возраста.

К исключительным полномочиям собраний, конференций территориального общественного самоуправления, относятся:

1) установление структуры органов территориального общественного самоуправления (на общем собрании жителей определяются виды избираемых органов территориального общественного самоуправления, как правило, это председатель, осуществляющий общее руководство, исполнительно-распорядительный и контрольно-ревизионный органы территориального общественного самоуправления, на собрании также определяется количество работников органов территориального общественного самоуправления);

2) принятие устава территориального общественного самоуправления, внесение в него изменений и дополнений (устав как нормативно-учредительный акт территориального общественного самоуправления может быть принят только на общем собрании, конференции жителей);

3) избрание органов территориального общественного самоуправления (именно на общих собраниях, конференциях жителями избираются председатель территориального общественного самоуправления и органы территориального общественного самоуправления);

4) определение основных направлений деятельности территориального общественного самоуправления (на собраниях, конференциях жители определяют наиболее приоритетные направления развития своей территории, как правило, это вопросы благоустройства территории территориального общественного самоуправления, ремонта жилого комплекса, удовлетворение иных социально-бытовых потребностей граждан);

5) утверждение сметы доходов и расходов территориального общественного самоуправления и отчета о ее исполнении (в данном случае под сметой следует понимать финансово-плановый акт субъекта территориального общественного самоуправления, определяющий целевое назначение выделенных ресурсов и объем доходов и расходов за определенный период времени (как правило, один год) с разбивкой по кварталам);

б) рассмотрение и утверждение отчетов о деятельности органов территориального общественного самоуправления (председатель и органы территориального общественного самоуправления отчитываются об итогах деятельности перед жителями своей территории, таким образом, осуществляется обществен-

ный контроль за деятельностью субъекта территориального общественного самоуправления).

Часть 8 ст. 27 Закона № 131-ФЗ закрепляет полномочия органов территориального общественного самоуправления, в частности, они:

1) представляют интересы населения, проживающего на соответствующей территории; следовательно, основной функцией субъекта ТОС является представление и защита интересов жителей своей территории в органах местного самоуправления и в органах государственной власти;

2) обеспечивают исполнение решений, принятых на собраниях и конференциях граждан (решения, принятые высшим руководящим органом территориального общественного самоуправления, исполняются иными органами территориального общественного самоуправления, общее руководство при этом осуществляет председатель территориального общественного самоуправления);

3) вправе осуществлять хозяйственную деятельность по благоустройству территории и иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет средств указанных граждан, так и на основании договора между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета. Законодательно предусмотрены ограничения на хозяйственную деятельность органов территориального общественного самоуправления, так как направления деятельности субъекта территориального общественного самоуправления имеет закрытый характер. Исходя из него, органы территориального общественного самоуправления вправе:

- создавать в установленном порядке предприятия и организации, удовлетворяющие потребности жителей в товарах и услугах;
- выступать заказчиком на выполнение работ по благоустройству территории территориального общественного самоуправления и коммунальному обслуживанию жителей, строительству, эксплуатации и ремонту жилищного фонда, объектов социальной инфраструктуры;
- использовать земельные участки на территории территориального общественного самоуправления под строительство погребов и гаражей, создание детских и оздоровительных площадок, разбивку скверов, открытие стоянок автомобилей и площадок для выгула собак, а также для других общественно полезных целей;

4) вправе вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению этими органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено принятие указанных актов. Таким образом, особенностью статуса органов территориального общественного самоуправления является право участвовать в местном нормотворчестве, выступая в качестве субъектов правотворческой инициативы.

## **6.8 Публичные слушания**

Публичные слушания призваны обеспечить информационную открытость действий и решений органов местного самоуправления и одновременно создать канал обратной связи, позволяющий населению влиять на выработку принимаемых решений. Это институт консультативной, а не прямой демократии. На публичных слушаниях не принимаются властные решения, их рекомендации не являются обязательными для органов местного самоуправления. Цель проведения публичных слушаний – обсуждение проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования.

В уставе муниципального образования или нормативном правовом акте представительного органа муниципального образования должен быть урегулирован порядок назначения публичных слушаний, в том числе по инициативе населения. Жители муниципального образования должны иметь право и реальную возможность инициировать проведение публичных слушаний по тем проектам муниципальных правовых актов (как нормативного, так и индивидуального характера), которые представляются им значимыми, требующими широкого обсуждения. Очевидно, на публичные слушания могут выноситься не только проекты, подготовленные в органах местного самоуправления, но и проекты, предлагаемые населением.

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 зако-

нов 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) проекты планов и программ развития муниципального образования, проекты правил землепользования и застройки, проекты планировки территорий и проекты межевания территорий, за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, проекты правил благоустройства территорий, а также вопросы предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства, вопросы отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, вопросы изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки;

4) вопросы о преобразовании муниципального образования, за исключением случаев, если в соответствии с Законом № 131-ФЗ для преобразования муниципального образования требуется получение согласия населения муниципального образования, выраженного путем голосования либо на сходах граждан.

Особо важное место институт публичных слушаний занимает в градостроительных отношениях. Предусмотрено обязательное проведение с участием жителей публичных слушаний по проектам генеральных планов поселений и городских округов, в том числе по внесению в эти планы изменений. Слушания призваны обеспечивать соблюдение прав человека на благоприятные условия жизнедеятельности, законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства. В целях доведения до населения информации о содержании проекта генерального плана уполномоченный на проведение публичных слушаний орган местного самоуправления обязан организовать выставки, экспозиции демонстрационных материалов проекта генерального плана, выступления представителей органов местного самоуправления, разработчиков проекта генерального плана на собраниях жителей, в печатных средствах массовой информации, по радио и телевидению. Участники публичных слушаний вправе представить в орган местного самоуправления свои предложения и замечания, касающиеся проекта генерального плана, для включения их в протокол слушаний. Заключение о результатах публичных слушаний по проекту генерального плана подлежит опубликованию и размеща-

ется в сети Интернет. Протоколы публичных слушаний по проекту генерального плана, заключение о результатах таких публичных слушаний являются обязательным приложением к проекту генерального плана, направляемому главой местной администрации поселения или городского округа на утверждение в представительный орган соответствующего муниципального образования.

В нормативном правовом акте представительного органа муниципального образования должен быть детально регламентирован порядок организации публичных слушаний, определен круг лиц, в обязательном порядке приглашаемых на них. В зависимости от того, кем выдвинута инициатива проведения публичных слушаний, их организация должна возлагаться на представительный орган муниципального образования или главу муниципального образования. Для случая назначения публичных слушаний по инициативе населения может предусматриваться их организация специальной комиссией, в которую входят как должностные лица местного самоуправления, так и представители общественности.

Нормативный правовой акт представительного органа муниципального образования должен содержать регламентные нормы, определяющие процедуру проведения публичных слушаний. Указанная процедура должна включать регистрацию участников публичных слушаний, доклад по содержанию проекта муниципального правового акта, выносимого на слушания, ответы на вопросы, выступления, принятие рекомендаций. Необходимо вести протокол публичных слушаний. Результаты слушаний в установленные сроки должны быть опубликованы, а в сельских поселениях, в которых не имеется печатных изданий, обнародованы иным способом. Порядок опубликования (обнародования) рекомендаций, принятых на публичных слушаниях, может совпадать с порядком опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов.

Органы и должностные лица местного самоуправления, к чьим полномочиям относится принятие муниципального правового акта, проект которого обсуждался на публичных слушаниях, должны учитывать результаты публичных слушаний и информировать население о том, какие рекомендации были ими использованы в ходе доработки проекта, а какие и по каким мотивам не были учтены. При этом механизм публичных слушаний не должен подменять право творческий процесс, предрешать окончательное содержание муниципального правового акта.

## 6.9 Соборания граждан

Собрания граждан следует относить к инструментам муниципальной демократии в той мере, в какой они служат учету мнения населения при осуществлении органами местного самоуправления своих властных функций и реализации права граждан на обращения в органы местного самоуправления. Вместе с тем граждане имеют право самостоятельно проводить на той или иной локальной территории собрания в рамках общественной самодеятельности.

В Законе № 131-ФЗ речь идет только о собраниях, проводимых в целях участия населения в местном самоуправлении. Этими целями являются: обсуждение вопросов местного значения, информирование населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, осуществление территориального общественного самоуправления. Собрания граждан проводятся на части территории муниципального образования.



В отличие от схода, собрание всегда имеет совещательный характер, оно не является формой прямого народовластия и поэтому не вправе принимать правовые акты, решения собраний не имеют публично-властной природы.

Если собрание граждан организуется и проводится органами местного самоуправления, оно назначается представительным органом муниципального образования по собственной инициативе или по инициативе населения либо главой муниципального образования. Собрание граждан может проводиться в целях учреждения территориального общественного самоуправления, избрания его органов, обсуждения и принятия решений в соответствии с уставом территориального общественного самоуправления.

На собраниях граждан могут обсуждаться актуальные вопросы, связанные с реализацией местного самоуправления и имеющие особую общественную значимость. Собрания граждан также являются важной формой осуществления территориального общественного самоуправления. Закон определяет перечень вопросов, касающихся территориального общественного самоуправления, которые могут решаться только на собраниях или конференциях граждан. Такие собрания назначаются, организуются, проводятся, а их решения обнародуются в порядке, установленном уставом территориального общественного самоуправления. В собрании по вопросам организации и осуществления терри-

ториального общественного самоуправления должны принимать участие не менее одной трети жителей соответствующей территории, достигших 16-летнего возраста.

О времени и месте проведения собрания, организуемого органами местного самоуправления, вопросах, которые вносятся на его обсуждение, должны быть заблаговременно оповещены жители соответствующей территории с использованием средств массовой информации, объявлений, почтовых извещений, подворных обходов и иных возможных средств. Перед открытием собрания должна проводиться регистрация его участников. Для ведения собрания избираются его рабочие органы: председатель, секретарь, в случае необходимости – счетная комиссия и т. д. На собрании граждан ведется протокол, в котором указываются дата и место проведения собрания, количество присутствующих на собрании граждан по результатам регистрации, рабочие органы собрания, повестка дня, содержание выступлений, результаты голосования и принятые решения.

## **6.10 Конференция граждан**

Конференции граждан, т. е. собрания делегатов, представителей жителей части территории муниципального образования, призваны заменить собрания граждан в тех случаях, когда из-за большой численности жителей, протяженности соответствующей территории или по иным причинам невозможно обеспечить одновременное присутствие на общем собрании жителей этой территории.

Уставом муниципального образования и (или) принятым в соответствии с ним нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования должны определяться порядок назначения и проведения конференции граждан, а также нормы представительства и порядок избрания гражданами делегатов на конференцию. Указанное избрание не является муниципальными выборами, поэтому допустим любой способ делегирования представителей на конференцию, который отвечает общим демократическим принципам (на собраниях, посредством опросных листов и т. д.). Конференция проводится на основе тех же принципов, что и собрание граждан, с соблюдением необходимых демократических процедур.

Конференции граждан, проводимые в целях осуществления территориального общественного самоуправления, считаются правомочными, если в них принимают участие не менее двух третей избранных на собраниях граждан де-

легатов, причем избирающие делегатов собрания должны охватить не менее одной трети жителей соответствующей территории, достигших 16-летнего возраста.

Порядок официального опубликования (обнародования) итогов конференции граждан (собрания делегатов) и принятых решений может совпадать с порядком официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов.

## **6.11 Опрос граждан**

Институт опроса может быть востребован при необходимости учета мнения жителей крупных территорий, когда сложно организовать местный референдум, собрание или конференцию. Участвовать в проведении опроса имеют право жители муниципального образования либо определенной части его территории, обладающие избирательным правом. Могут проводиться и выборочные опросы населения, такая практика не противоречит требованиям федерального законодательства.

Эффективность использования данного инструмента непосредственной демократии во многом зависит от того, как в законах субъекта Российской Федерации и нормативных актах муниципального образования формализованы условия назначения опроса и учет его результатов при принятии органами местного самоуправления властных решений.

Не допускается проведение опроса граждан без предварительного принятия представительным органом муниципального образования решения о назначении опроса, которое является нормативным правовым актом и устанавливает содержание, форму и методику опроса в соответствии с требованиями ст. 31 Закона № 131-ФЗ. Опросы граждан должны проводиться на основе принципов открытости, гласности, объективности, научной обоснованности, строгого письменного учета результатов опросов и возможности их проверки. Непосредственное проведение опросов может поручаться независимым организациям, профессионально занимающимся социологическими исследованиями. При таких гарантиях объективности и достоверности данных, полученных путем опросов, следует предусматривать обязательность публичного рассмотрения органами, от которых зависит принятие соответствующих решений, результатов проведенных опросов граждан.

Финансовое обеспечение подготовки и проведения опроса граждан осуществляют органы государственной власти субъекта Российской Федерации или органы местного самоуправления, выдвинувшие соответствующую инициативу.

## 6.12 Обращения граждан в органы местного самоуправления

Среди политических прав и свобод, закрепленных в Конституции Российской Федерации, закреплено право граждан Российской Федерации обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Процесс реализации данного права определен Федеральным законом от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>1</sup>. Механизм обращения граждан в органы местного самоуправления, как правило, служит цели реализации конкретных прав граждан, с которыми корреспондируют обязанности органов местного самоуправления. Он в первую очередь обеспечивает исполнение социальных обязанностей местной власти перед гражданами. Однако указанный механизм следует рассматривать и как форму участия граждан в осуществлении муниципальной власти, дополнительную обратную связь в системе самоуправления. Граждане должны иметь реальную возможность посредством обращений в органы местного самоуправления влиять на их решения и действия, обеспечивать соответствие муниципальной политики интересам населения.

Порядок рассмотрения запросов граждан в государственный орган, орган местного самоуправления либо к его должностному лицу о предоставлении информации о деятельности этого органа устанавливает Федеральный закон от 09 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»<sup>2</sup>. Гражданам должны предоставляться любые интересующие их сведения, если в силу федеральных законов они не относятся к информации ограниченного доступа,

---

<sup>1</sup>Федеральный закон от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ (в ред. от 03 ноября 2015 г.) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 19. – Ст. 2060.

<sup>2</sup>Федеральный закон от 09 февраля 2009 г. № 8-ФЗ (в ред. от 09 марта 2016 г.) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 7. – Ст. 776.

граждане не обязаны мотивировать цели получения интересующей их информации.

Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»<sup>1</sup> устанавливает специальный порядок рассмотрения запросов в государственный орган, орган местного самоуправления либо к его должностному лицу о предоставлении государственных и муниципальных услуг (это запрашиваемые заявителем административные действия по реализации функций государственного органа, органа местного самоуправления; государственные и муниципальные услуги в отличие от гражданско-правовых или социальных услуг не оказываются, а предоставляются). Иные федеральные законы могут устанавливать другой специальный порядок рассмотрения отдельных категорий обращений граждан в государственные органы и органы местного самоуправления.

Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» распространяется на обращения граждан, для которых иными федеральными законами не предусмотрен специальный порядок рассмотрения, а также может применяться по аналогии в той части, в которой специальный порядок рассмотрения обращения содержит пробелы. Порядок рассмотрения обращений иностранных граждан, лиц без гражданства, юридических лиц совпадает с порядком рассмотрения обращений граждан, если иное не установлено федеральными законами. Осуществляющие публично значимые функции государственные и муниципальные учреждения и другие организации, их должностные лица обязаны рассматривать обращения граждан в том же порядке, который установлен для обращений в государственные органы и органы местного самоуправления.

Граждане реализуют свое право на обращение в органы местного самоуправления свободно и добровольно. Рассмотрение обращений граждан в указанных органах должно осуществляться бесплатно. Обращение в орган местного самоуправления или к должностному лицу местного самоуправления может быть устным, письменным либо иметь форму электронного документа. Федеральное законодательство классифицирует письменные (в том числе в электронной форме) обращения, разделяя их на предложения, заявления и жалобы. Предложение – это рекомендация гражданина по совершенствованию норма-

---

<sup>1</sup>Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2016 г.) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 31. – Ст. 4179.

тивных правовых актов, деятельности органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности общества и государства. Заявление – это просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц. Жалоба – это просьба гражданина о восстановлении либо защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

Гражданин направляет письменное обращение непосредственно в тот орган местного самоуправления или тому должностному лицу, в компетенцию которого входит решение поставленных в обращении вопросов. Письменное обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию данных органов или лиц, направляется в течение семи дней со дня регистрации в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которого входит решение поставленных в обращении вопросов, с уведомлением гражданина, направившего обращение, о переадресации обращения.

Письменное обращение, поступившее в орган местного самоуправления или должностному лицу местного самоуправления в соответствии с его компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня его регистрации. Руководитель органа местного самоуправления, должностное лицо местного самоуправления вправе продлить срок рассмотрения обращения не более чем на 30 дней в исключительных случаях, а также при направлении в иной орган запроса о представлении документов и материалов, необходимых для рассмотрения обращения. При этом о продлении срока рассмотрения обращения уведомляется направивший его гражданин.

Жалобы на решения и действия (бездействие) органа, предоставляющего муниципальную услугу, подаются и рассматриваются в особом порядке, установленном Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Такая жалоба рассматривается в течение 15 рабочих дней со дня ее регистрации, а в случае обжалования отказа органа, предоставляющего муниципальную услугу, его должностного лица в приеме документов у заявителя либо в исправлении допущенных опечаток и ошибок или при обжаловании нарушения установленного срока таких исправлений – в течение пяти рабочих дней со дня ее регистрации.

Устное обращение в органы и к должностным лицам местного самоуправления возможно на личном приеме граждан. Личный прием граждан в органах местного самоуправления проводится их руководителями и иными уполномоченными на то лицами. Информация о месте приема, а также об установленных для него днях и часах доводится до сведения граждан. Порядок личного приема граждан должностными лицами местного самоуправления может конкретизироваться муниципальными нормативными правовыми актами.

Административная ответственность за нарушение установленного федеральным законодательством порядка рассмотрения обращений граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, должностными лицами государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений и иных организаций, на которые возложено осуществление публично значимых функций, предусмотрена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>1</sup>.

За неисполнение или ненадлежащее исполнение работником органа местного самоуправления своих обязанностей по рассмотрению обращений граждан он может быть привлечен к дисциплинарной ответственности на основании ст. 192 и 193 Трудового кодекса Российской Федерации<sup>2</sup> и ст. 27 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».



## Контрольные вопросы по главе 6

1. Раскройте понятие и место местного референдума в системе местного самоуправления.
2. Дайте понятие территориального общественного самоуправления.
3. Какая ответственность предусмотрена за нарушение установленного федеральным законодательством порядка рассмотрения обращений граждан?

<sup>1</sup>Статья 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 07 февраля 2017 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1, ч. 1. – Ст. 1.

<sup>2</sup>Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (в ред. от 03 июля 2016 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01 января 2017 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1, ч. 1. – Ст. 3.

## 7 Представительный орган муниципального образования

*Понятие представительного органа муниципального образования. Организация работы представительного органа муниципального образования.*

### 7.1 Понятие представительного органа муниципального образования



*Представительный орган местного самоуправления – это выборный орган местного самоуправления, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования.*

Необходимо отметить, что Закон № 131-ФЗ не содержит определения представительного органа местного самоуправления. Под влиянием федерального и регионального законодателя в муниципальных правовых актах также, как правило, не дается определение представительного органа местного самоуправления.

В целом же в нормах муниципального законодательства, а также в уставах муниципальных образований, регулирующих деятельность представительных органов местного самоуправления, содержатся отдельные понятийные признаки, присущие данным органам местного самоуправления. Анализ положений Закона № 131-ФЗ позволяет выделить следующие признаки:

- обязательность формирования представительного органа муниципального образования (ч. 1 ст. 34), за исключением ситуации, когда численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 человек – в этом случае полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан (ч. 3 ст. 35);
- выборность представительного органа местного самоуправления (ч. 2 ст. 35);
- обладание правами юридического лица (ч. 9 ст. 35)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>Абазов А. Б. К вопросу о понятии представительного органа местного самоуправления / А. Б. Абазов // Общество и право. – 2007. – № 4 (18). – С. 61.

Представительный орган местного самоуправления занимает ведущее место среди органов местного самоуправления в Российской Федерации. Это подтверждается следующими обстоятельствами:

- представительный орган местного самоуправления – это выборный орган, а наличие выборного органа местного самоуправления муниципального образования является обязательным требованием закона. Другие органы местного самоуправления, должностные лица местного самоуправления могут создаваться, а могут не создаваться. Этот вопрос относится к компетенции населения муниципального образования;
- именно представительный орган местного самоуправления обладает правом представлять все население муниципального образования, выражать его интересы, выступать от его имени;
- только представительный орган местного самоуправления обладает определенным объемом исключительных полномочий на решение вопросов местного значения. Никакие другие органы местного самоуправления и должностные лица не могут обладать исключительными полномочиями, в том числе каким-либо путем присваивать себе исключительные полномочия представительного органа местного самоуправления;
- среди других органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления именно представительный орган местного самоуправления обладает правотворческой функцией, то есть имеет право принимать общеобязательные локальные нормативные правовые акты по всем вопросам, отнесенным уставом соответствующего муниципального образования к предметам ведения последнего;
- представительный орган местного самоуправления контролирует деятельность всех других органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, действующих на территории соответствующего муниципального образования.
- представительный орган местного самоуправления – это коллегиальный орган, он принимает свои решения только в коллегиальном порядке.

Представительный орган поселения, городского округа, внутригородского района, внутригородского муниципального образования города федерального значения состоит из депутатов, которые избираются гражданами Российской

Федерации, обладающими избирательным правом и проживающими на территории соответствующего муниципального образования, на основе всеобщего и прямого избирательного права при тайном голосовании. Представительные органы муниципального района или городского округа с внутрирайонными муниципальными образованиями могут формироваться путем делегирования.

В силу ст. 25 Закона № 131-ФЗ в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек для решения вопросов местного значения проводится сход граждан. Речь идет не о любых жителях, а только о тех, которые обладают избирательным правом, т. е. по общему правилу дееспособны, находятся в возрасте старше 18 лет.

Для поселений с численностью жителей более 100 и не более 300 человек может быть предусмотрено, что представительный орган не формируется и его полномочия осуществляются сходом граждан. Иными словами, решение этого вопроса отдано на усмотрение самим жителям. Если число жителей, обладающих избирательным правом, превышает 300 человек, то формирование представительного органа обязательно.

Формирование представительного органа муниципального района обладает определенными особенностями.



.....  
Законом предусмотрены два варианта такого формирования:

1. Из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов данных поселений.
  2. На муниципальных выборах населением непосредственно.
- .....

Представительство поселений зависит от того, о каком способе формирования представительного органа муниципального района идет речь.

Если представительный орган муниципального района формируется на муниципальных выборах, то число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать двух пятых установленной численности представительного органа муниципального района.

Когда представительный орган муниципального района формируется путем делегирования, при сохранении общего правила о равной независимо от численности населения поселения норме представительства предусмотрена возможность его изменения. Законом субъекта Российской Федерации и в соответствии с ним уставом муниципального района и уставами поселений может

быть установлена норма представительства поселений, входящих в состав муниципального района, в представительном органе данного муниципального района исходя из численности населения поселения. При этом норма представительства одного поселения, входящего в состав муниципального района, не может превышать одну треть установленной численности представительного органа указанного муниципального района.

Представительный орган городского округа с внутригородским делением, так же, как и представительный орган муниципального района, может формироваться:

- из депутатов, избранных из состава представительных органов внутригородских районов;
- на муниципальных выборах населением непосредственно.

Выбор конкретной модели должен осуществляться в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования.

Численный состав представительного органа местного самоуправления определяется уставом муниципального образования. Однако в соответствии с Законом № 131-ФЗ установлено несколько основных критериев, по которым необходимо определять численный состав того или иного представительного органа местного самоуправления.

1. Количество населения, проживающего на территории соответствующего муниципального образования. Закон № 131-ФЗ устанавливает, что численность депутатов представительного органа поселения, в том числе городского округа не может быть менее:

- 35 депутатов – для муниципальных образований, имеющих численность населения более 500 тысяч человек;
- 25 депутатов – для муниципальных образований, имеющих численность населения от 100 тысяч до 500 тысяч человек;
- 20 депутатов – для муниципальных образований, имеющих численность населения от 30 до 100 тысяч человек;
- 15 депутатов – для муниципальных образований, имеющих численность населения от 10 до 30 тысяч человек;
- 10 депутатов – для муниципальных образований, имеющих численность населения от 1 до 10 тысяч человек;
- 7 депутатов – для муниципальных образований, имеющих численность населения менее 1 тысячи человек.

2. Численный состав представительного органа местного самоуправления зависит от объема тех полномочий, которые в соответствии с действующим законодательством и Уставом образования им предстоит осуществлять.

3. Наличие в местном бюджете средств на содержание того или иного по численному составу представительного органа местного самоуправления.

4. Немаловажное значение в определении численного состава представительного органа местного самоуправления играет территория соответствующего муниципального образования; ее пространственные пределы, географические и климатические условия и т. п.

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

Численность депутатов представительного органа внутригородской территории города федерального значения определяется уставом муниципального образования и не может быть менее 10 человек.

Безусловно, что в решении этого вопроса могут учитываться и другие специфические особенности, условия и традиции конкретных муниципальных образований.

В ч. 5 ст. 40 Закона № 131-ФЗ указывается, что депутаты представительного органа муниципального образования осуществляют свои полномочия, как правило, на непостоянной основе. При этом на постоянной основе могут работать не более 10% депутатов от установленной численности представительного органа муниципального образования, а если численность представительного органа муниципального образования составляет менее 10 человек – 1 депутат.

В научной литературе высказывается мнение, что ограничения следует определять не долей числа депутатов, работающих на постоянной основе, а долей бюджета, которую допускается тратить на заработную плату депутатов, работающих на постоянной основе, а число депутатов, работающих на постоянной основе, при этом должно определяться самим муниципальным образованием<sup>1</sup>.

Представительный орган муниципального образования может осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов. Уставом муниципального образования определяется правомочность заседания представительного органа муниципального обра-

---

<sup>1</sup>Санова Л. Т. Организация деятельности депутатов представительного органа местного самоуправления / Л. Т. Санова // Власть. – 2008. – № 6. – С. 100.

зования. Заседание представительного органа муниципального образования не может считаться правомочным, если на нем присутствует менее 50 процентов от числа избранных депутатов.

Наименования представительных органов местного самоуправления, как, впрочем, и других органов местного самоуправления, устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Российской Федерации с учетом национальных, исторических и иных местных традиций (дума, собрание представителей, муниципальные советы, комитеты, земское собрание и т. п.).

В исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находятся:

1. Принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений.

2. Утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении.

3. Установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

4. Принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении.

5. Определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

6. Определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений, выполнение работ, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

7. Определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества.

8. Определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления.

9. Контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения.

10. Принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку.

Иные полномочия представительных органов муниципальных образований определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии

с ними конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

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

Нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования, направляется главе муниципального образования для подписания и обнародования. Глава муниципального образования, являющийся главой местной администрации, имеет право отклонить нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования. В этом случае указанный нормативный правовой акт в течение 10 дней возвращается в представительный орган муниципального образования с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложениями о внесении в него изменений и дополнений. Если глава муниципального образования отклонит нормативный правовой акт, он вновь рассматривается представительным органом муниципального образования. Если при повторном рассмотрении указанный нормативный правовой акт будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, он подлежит подписанию главой муниципального образования в течение семи дней и обнародованию.

Организацию деятельности представительного органа муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования осуществляет глава муниципального образования, а в случае, если указанное должностное лицо является главой местной администрации, – председатель представительного органа муниципального образования, избираемый этим органом из своего состава.

Полномочия представительного органа муниципального образования независимо от порядка его формирования могут быть прекращены досрочно в случае его роспуска в порядке и по основаниям, которые предусмотрены ст. 73 Закона № 131-ФЗ. Полномочия представительного органа муниципального образования могут быть также прекращены:

1) в случае принятия указанным органом решения о самороспуске. При этом решение о самороспуске принимается в порядке, определенном уставом муниципального образования;

2) в случае вступления в силу решения соответственно верховного суда республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа о неправомочности данного состава депутатов представительного органа муниципального образования, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий<sup>1</sup>;

3) в случае преобразования муниципального образования, осуществляемого в соответствии с ч. 3, 3.2, 4–6, 6.2, 7, 7.1 ст. 13 ФЗ № 131, а также в случае упразднения муниципального образования;

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

5) в случае увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25%, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом.

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

## **7.2 Организация работы представительных органов местного самоуправления**

Деятельность представительного органа местного самоуправления осуществляется в различных организационно-правовых формах, которые включают в себя сессии, работу постоянных и временных комиссий, комитетов, депутатских групп, фракций и работу каждого отдельного депутата.

Сессию можно считать основной организационной формой деятельности представительного органа, хотя Закон № 131-ФЗ не содержит данного термина. В правовых актах представительных органов местного самоуправления, определяющих порядок его работы, могут быть использованы понятия, синонимичные термину «сессия», например, в Регламенте Думы города Томска использовано понятие «собрание»<sup>2</sup>. Сессия включает в себя заседания, а также работу

---

<sup>1</sup>Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 30 мая 2016 г. № 45-АПГ16-4 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup>Регламент Думы Города Томска [Электронный ресурс] // Официальный сайт Думы г. Томска. – Режим доступа: [https://duma70.ru/reglament\\_dumy](https://duma70.ru/reglament_dumy)

комиссий, комитетов и иных подразделений, объединенных единой повесткой. Именно повестка сессии позволяет отличить одну сессию от другой. Важное условие, закрепляемое в большинстве уставов и регламентов, – регулярность заседаний представительных органов. Гарантия регулярности – установленная периодичность заседаний<sup>1</sup>.

Сессии бывают очередные и внеочередные. Очередные сессии созываются обычно один раз в два-три месяца на один-два дня или дольше, в зависимости от уровня муниципального образования и важности обсуждаемых вопросов.

Внеочередные сессии собираются для решения вопросов, не терпящих отлагательства до очередной сессии.

Главенство сессии как коллективной формы работы депутатов, и прежде всего их заседания (пленарного заседания), определяется следующими факторами. Только в рамках заседания могут быть решены наиболее важные вопросы жизнедеятельности муниципального образования. Закон № 131-ФЗ к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования отнес следующие вопросы (ч. 10 ст. 35):

1. Принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений.
2. Утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении.
3. Установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.
4. Принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении.
5. Определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.
6. Определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений.
7. Определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества.
8. Определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления.

---

<sup>1</sup>Васильев В. И. Муниципальное право России : учебник / В. И. Васильев. – М., 2012. – С. 365.

9. Контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения.

Приведенный перечень надо считать не исчерпывающим, а лишь минимальным.

Часть 11 ст. 35 Закона № 131-ФЗ гласит: «Иные полномочия представительных органов муниципальных образований определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований». Это означает, что федеральные законы и акты субъектов Российской Федерации могут расширить круг вопросов исключительной компетенции представительных органов муниципальных образований.

Следующим доводом в пользу важности сессии следует назвать принцип коллективности в ее работе. Вопросы, ставшие пунктами повестки дня сессии, могут быть решены только большинством голосов депутатов. Согласно ч. 3 ст. 43 Закона № 131-ФЗ представительный орган по вопросам, отнесенным к его компетенции, принимает решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, а также решения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования. Решения представительного органа муниципального образования, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, принимаются большинством голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, если иное не установлено данным Федеральным законом.

По ряду вопросов Закон № 131-ФЗ предусматривает принятие решений так называемым квалифицированным большинством, т. е. двумя третями от общего или установленного числа депутатов. В частности, согласно ч. 5 ст. 44 Закона № 131-ФЗ устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования принимаются большинством в две трети голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования.

Первое заседание (первая сессия) представительного органа нового созыва обычно созывается в течение 10–30 дней с момента избрания не менее двух третей от установленного числа депутатов. В уставах муниципальных образований главным образом предусматриваются три варианта созыва и подготовки первого заседания. Эта задача возлагается либо на избирательную комиссию

муниципального образования, либо на главу муниципального образования, либо на созываемый для этой цели оргкомитет, состоящий из депутатов и работников местной администрации.

Организатор оповещает депутатов о времени и месте проведения заседания, готовит проект повестки дня первого заседания, проекты документов и т. п., обеспечивает проведение регистрации депутатов. В уставах муниципальных образований и регламентах муниципальных представительных органов предусматривается, что заседание считается правомочным, если для участия в нем зарегистрировались не менее половины депутатов. Вместе с тем при включении в повестку дня вопроса, решение которого требует квалифицированного большинства, присутствие на заседании чуть более половины депутатов недостаточно.

Открывает первое заседание первой сессии обычно старейший по возрасту депутат. Это может также делать председатель территориальной избирательной комиссии, глава муниципального образования, председатель оргкомитета по созыву сессии. Временный председательствующий ведет заседание до избрания председателя представительного органа муниципального образования.

#### *Постоянные и временные комиссии*

Кроме избрания председателя представительного органа на первой сессии формируются постоянные комиссии и иные органы. Постоянные комиссии создаются решением представительного органа на срок его полномочий на основе устава муниципального образования, регламента представительного органа или соответствующего положения. Чаще всего образуются комиссии по бюджету, местным налогам и сборам и контролю за их исполнением; по экономическому развитию и жизнеобеспечению населения; по социальной политике и т. п. Комиссия создается в составе ее председателя и членов. Персональный и численный состав определяется решением представительного органа, обычно не может быть менее трех человек. В связи с тем, что депутатов в представительном органе муниципального образования немного, на местах допускается их вхождение в две, но не более, постоянные комиссии. В состав комиссий могут избираться с правом совещательного голоса работники администрации – специалисты в соответствующих направлениях деятельности комиссии, а также руководители органов территориального общественного самоуправления.

Постоянные комиссии представительного органа по его решению могут быть в любое время реформированы, упразднены, переименованы, изменены по составу.

Основными задачами комиссии являются: предварительная подготовка вопросов по своему направлению для предстоящего рассмотрения на заседании муниципального представительного органа, в том числе подготовка проектов правовых актов; содействие реализации принятых на сессии решений; контроль исполнения принятых представительным органом решений.

По общему правилу постоянные комиссии не обладают самостоятельными полномочиями в том смысле, что не могут принимать решения, обязательные для граждан и организаций. Но комиссии могут запрашивать информацию, необходимую для своей деятельности, вносить предложения, давать рекомендации в пределах своей компетенции, приглашать для дачи пояснений должностных лиц местного самоуправления.

Временные комиссии могут создаваться представительным органом муниципального образования в том же порядке, что и постоянные комиссии, с одним отличием: назначение временной комиссии состоит в решении определенного вопроса, после чего ее полномочия прекращаются.

В муниципальных образованиях представительным органом и постоянной комиссией могут создаваться также рабочие группы – обычно для подготовки вопроса к заседанию, анализа практики и осуществления задач, определенных в решении о создании рабочей группы. В состав рабочей группы наряду с депутатами могут входить работники администрации, научные и практические работники. Подотчетна и подконтрольна рабочая группа органу, ее создавшему.

#### *Депутатские объединения*

Депутатские объединения в представительных органах муниципальных образований – это чаще всего депутатские группы и депутатские фракции. Депутатские группы могут создаваться как по социальному, так и по территориальному признаку.

Группы, созданные по социальному признаку (ветеранов, молодежи, представителей бизнеса, хозяйственников и др.), представляют, по необходимости отстаивают в представительном органе соответствующие интересы. Депутатские группы, создаваемые по территориальному признаку, могут включать депутатов представительного органа, избранных в смежных округах, например депутатов представительного органа муниципального района (при прямых выборах), избранных на территории того или иного поселения. В группу могут входить депутаты представительных органов двух муниципальных уровней (поселение и район), поскольку территории их округов так или иначе

совпадают. Такие депутатские группы стараются представлять интересы своей территории в каждом из представительных органов – поселения и района. Кроме того, такие, образно говоря, объединенные депутатские группы стремятся представлять интересы своих территорий и населения при рассмотрении вопросов на вышестоящих уровнях власти. Кстати, не исключается участие в подобных территориальных депутатских группах также и депутатов представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Депутатские фракции могут образовываться в представительных органах крупных муниципальных образований. Поскольку практически к участию в выборах на всех уровнях публичной власти теперь из всех общественных объединений допускаются лишь политические партии, то и во фракции депутаты объединяются по признаку принадлежности к определенной политической партии. Фракция объединяет депутатов, избранных как по партийным спискам, так и в избирательных округах (если они выдвигались партийными организациями). Фракции регистрируются в представительном органе, с тем чтобы консолидировано отстаивать обозначенные в программе своего объединения задачи.

Преимущество фракции заключается в дополнительных возможностях, закрепленных в регламенте представительного органа. Обычно это право выдвигать кандидатов на те или иные посты, право на обязательное предоставление слова для выступления от имени фракции при обсуждении вопросов повестки дня, возможность представить содоклад и т. д.



### Контрольные вопросы по главе 7

1. Какое место занимает представительный орган муниципального образования в структуре органов местного самоуправления?
2. В каких случаях в муниципальном образовании представительный орган может не формироваться?
3. Назовите основную форму деятельности представительного органа местного самоуправления.

## 8 Органы местного самоуправления

*Глава муниципального образования. Местная администрация. Иные органы местного самоуправления. Статус депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.*

### 8.1 Глава муниципального образования

В соответствии со ст. 34 Закона № 131-ФЗ в каждом муниципальном образовании уставом муниципального образования должна быть предусмотрена должность главы муниципального образования в качестве обязательной должности.



*Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.*

В ст. 35 Закона № 131-ФЗ предусмотрено, что глава муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования:

- 1) избирается на муниципальных выборах, либо представительным органом муниципального образования из своего состава, либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. В поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, глава муниципального образования избирается на сходе граждан и исполняет полномочия главы местной администрации;
- 2) в случае избрания на муниципальных выборах либо входит в состав представительного органа муниципального образования и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию;

- 3) в случае избрания представительным органом муниципального образования из своего состава исполняет полномочия его председателя либо возглавляет местную администрацию. Полномочия депутата представительного органа муниципального образования, избранного главой данного муниципального образования, возглавляющим местную администрацию, прекращаются;
- 4) не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации;
- 5) в случае избрания представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, возглавляет местную администрацию.

Федеральным законом от 03 февраля 2015 г. № 8-ФЗ «О внесении изменений в ст. 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup> в ст. 36 Закона № 131-ФЗ введена ч. 2.1, определяющая общие условия о проведении конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования. Порядок проведения такого конкурса устанавливается представительным органом муниципального образования и должен предусматривать опубликование условий конкурса, сведений о дате, времени и месте его проведения не позднее чем за 20 дней до дня проведения конкурса. Общее число членов конкурсной комиссии в муниципальном образовании устанавливается представительным органом муниципального образования.

В муниципальном районе, городском округе, городском округе с внутригородским делением, во внутригородском муниципальном образовании города федерального значения половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом соответствующего муниципального образования, а другая половина – руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

---

<sup>1</sup>Федеральный закон от 03 февраля 2015 г. № 8-ФЗ «О внесении изменений в ст. 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Сборник законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 6. – Ст. 886.

В поселении, во внутригородском районе половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом поселения, внутригородского района, а другая половина – главой соответствующего муниципального района, городского округа с внутригородским делением.

В случае, предусмотренном абз. 3 ч. 2 ст. 34 Закона № 131-ФЗ, при формировании конкурсной комиссии в муниципальном районе одна четвертая членов конкурсной комиссии назначается представительным органом муниципального района, одна четвертая – представительным органом поселения, являющегося административным центром муниципального района, а половина – высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Согласно ч. 3 ст. 36 Закона № 131-ФЗ допускается совмещение полномочий председателя представительного органа местного самоуправления и главы местной администрации в следующих муниципальных образованиях:

- а) сельских поселениях;
- б) внутригородских муниципальных образованиях городов федерального значения.

Данное совмещение, естественно, должно быть предусмотрено уставом данного муниципального образования.

Характерно, что во внутригородских районах городских округов с внутригородским делением совмещение полномочий председателя представительного органа местного самоуправления и главы местной администрации не предусматривается. Хотя в небольших муниципальных образованиях нецелесообразно содержать крупный аппарат органов местного самоуправления, в том числе из экономии средств местного бюджета. Кроме того, данные изменения позволяют осуществлять самоконтроль и своевременное обнаружение и устранение недостатков в деятельности органов местного самоуправления самими органами.

Глава муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования:

- 1) избирается на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава;
- 2) в случае избрания на муниципальных выборах либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом ре-

шающего голоса и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию;

- 3) в случае избрания представительным органом муниципального образования исполняет полномочия его председателя;
- 4) не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации.

Полномочия главы муниципального образования зависят от того, возглавляет он местную администрацию или председательствует в представительном органе муниципального образования. Однако независимо от этого у главы муниципального образования есть определенные полномочия, связанные с его статусом высшего должностного лица.

Обязанности подписывать и обнародовать в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования, корреспондирует право вето главы муниципального образования, которое закреплено в ч. 13 ст. 35 Закона № 131-ФЗ. Следует обратить внимание на то, что наличие права вето связано с тем, каким статусом обладает глава муниципального образования.

Глава муниципального образования наделен правом внесения на рассмотрение представительного органа муниципального образования проектов муниципальных правовых актов. Для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования главой муниципального образования могут назначаться публичные слушания.

Реализация главой муниципального образования права издания правовых актов зависит от избранной в муниципальном образовании организационной модели органов местного самоуправления. В случае если глава осуществляет полномочия председателя представительного органа муниципального образования, то в пределах своих полномочий, установленных уставом муниципального образования и решениями представительного органа муниципального образования, он вправе издавать постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования. Когда глава муниципального образования осуществляет полномочия главы местной администрации, он имеет право издавать постановления и распоряжения по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением

отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также распоряжения по вопросам организации работы местной администрации. В случае совмещения указанных должностей в сельском поселении и во внутригородском муниципальном образовании города федерального значения глава муниципального образования наделен всеми вышеперечисленными правами по изданию правовых актов.

Именно глава муниципального образования является воплощением муниципального образования и реализует функции представления муниципального образования, право представлять муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти от имени муниципального образования. Поэтому именно на него возложены функции, связанные с необходимостью осуществления органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации. Это не означает, что глава должен сам выполнять все функции, но он обязан обеспечивать их реализацию соответствующими органами местного самоуправления. Следует отметить, что имеется пересечение полномочий главы муниципального образования и главы местной администрации. Поэтому может возникнуть ситуация, когда деятельность их обоих связана с необходимостью осуществления одинаковой функции, что в некоторых ситуациях может принимать совершенно неожиданные формы.

С учетом статуса высшего должностного лица муниципального образования глава может наделяться правом на созыв внеочередного заседания представительного органа муниципального образования.

Также он наделен правом выдвижения инициативы проведения местного референдума (если осуществляет полномочия главы местной администрации), собрания граждан, опроса граждан, схода граждан, на котором он обязан председательствовать, если сход граждан не примет иного решения.

Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования.

О способах и последствиях организации отчетов перед населением в муниципальных правовых актах, как правило, говорится в слишком общей форме. В лучшем случае в уставах муниципальных образований упоминается об отчетах глав администрации перед населением через местную газету и другие сред-

ства массовой информации. О непосредственных отчетах перед избирателями на сходах, собраниях, конференциях в этих документах почти ничего не говорится. Правда, как средство воздействия предусматривается возможность отзыва главы муниципального образования, избранного на муниципальных выборах.

Следует отметить, что нормы о подотчетности и подконтрольности главы муниципального образования на практике зачастую реализуются только в форме составления отчетов для представительного органа муниципального образования.

В настоящее время эти положения конкретизированы. На главу муниципального образования возложена обязанность ежегодно отчитываться перед представительным органом о результатах:

- своей деятельности;
- деятельности местной администрации и иных подведомственных ему органов местного самоуправления (в случае, если глава муниципального образования возглавляет местную администрацию);
- деятельности иных подведомственных главе муниципального образования органов местного самоуправления;
- решения вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования.

Полномочия главы муниципального образования прекращаются досрочно в случае:

- 1) смерти;
- 2) отставки по собственному желанию;
- 3) удаления в отставку в соответствии со ст. 74.1 Закона № 131-ФЗ;
- 4) отрешения от должности в соответствии со ст. 74 Закона № 131-ФЗ;
- 5) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- 6) признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- 7) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
- 8) выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
- 9) прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства – участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностран-

ный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;

10) отзыва избирателями;

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

12) преобразования муниципального образования, осуществляемого в соответствии с Законом № 131-ФЗ, а также в случае упразднения муниципального образования;

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

14) увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25%, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом.

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

## 8.2 Администрация муниципального образования



*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.

Администрация муниципального образования обладает правами юридического лица, имеет бюджетные и иные счета в банках, гербовую печать со своим наименованием, другие печати, бланки и штампы, необходимые для ее деятельности.

Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. В структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации.

Руководители структурных подразделений администрации издают по вопросам своей компетенции приказы, обязательные для исполнения всеми сотрудниками структурного подразделения.

Администрация муниципального образования:

- 1) осуществляет исполнительно-распорядительные полномочия по вопросам местного значения муниципального образования, установленные законодательством и уставом муниципального образования;
- 2) осуществляет отдельные государственные полномочия, переданные органам местного самоуправления муниципального образования федеральными и региональными законами;
- 3) разрабатывает проект бюджета муниципального образования, а также проекты программ социально-экономического развития муниципального образования;
- 4) обеспечивает исполнение бюджета муниципального образования, программ социально-экономического развития муниципального образования и готовит отчет об исполнении бюджета, а также отчеты о выполнении указанных программ;

- 5) осуществляет иные полномочия, установленные федеральными и региональными законами, уставом муниципального образования.

### 8.3 Иные органы местного самоуправления

*Контрольный орган муниципального образования*



**Контрольный орган муниципального образования** – это орган местного самоуправления, образуемый в целях контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, а также в целях контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

Закон № 131-ФЗ предполагает два варианта формирования контрольного органа муниципального образования. Этот орган формируется либо на муниципальных выборах, либо представительным органом в соответствии с уставом муниципального образования.

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

Органы бюджетно-финансового контроля муниципальных образований осуществляют контрольно-ревизионную, экспертно-аналитическую, информационную и иные виды деятельности, обеспечивающие контроль за исполнением местного бюджета, расходованием средств, выделенных местному из других бюджетов, а также за использованием объектов собственности муниципального образования. Наименование органов бюджетно-финансового контроля в муниципальных образованиях различно: контрольно-счетные палаты, контрольные палаты, счетные палаты, ревизионные комиссии и др.

Как правило, контрольный орган состоит из председателя контрольного органа и аудиторов.

### *Избирательная комиссия муниципального образования*



**Избирательная комиссия муниципального образования** – это избирательная комиссия, организующая подготовку и проведение муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ, преобразования муниципального образования.

Достаточно своеобразным является положение избирательной комиссии муниципального образования среди других органов местного самоуправления. С одной стороны, избирательная комиссия муниципального образования является муниципальным органом, с другой – избирательная комиссия не входит в структуру органов местного самоуправления. Возможно, такой дуализм связан с построением вертикали избирательных комиссий в Российской Федерации.

Избирательная комиссия муниципального образования формируется в количестве пяти-одиннадцати членов с правом решающего голоса.

Уставом муниципального образования, нормативным правовым актом органа местного самоуправления избирательной комиссии муниципального образования может быть придан статус юридического лица.

При проведении местных референдумов избирательные комиссии муниципальных образований действуют в качестве комиссий референдума.

Финансовое обеспечение деятельности избирательной комиссии муниципального образования, территориальной комиссии, действующих на постоянной основе и являющихся юридическим лицом, осуществляется за счет средств регионального и (или) местного бюджета в пределах ассигнований, предусмотренных на эти цели законом субъекта Российской Федерации о региональном бюджете на очередной финансовый год и (или) нормативным правовым актом органа местного самоуправления о местном бюджете на очередной финансовый год.

Полномочия избирательной комиссии муниципального образования по решению соответствующей избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, принятому на основании обращения представительного органа этого муниципального образования, могут возлагаться на территориальную комиссию. Порядок возложения полномочий избирательной комиссии муниципаль-

ного образования на территориальную комиссию в случае отсутствия представительного органа муниципального образования может быть установлен законом субъекта Российской Федерации. Если на территории муниципального образования образуется несколько территориальных комиссий, полномочия избирательной комиссии муниципального образования могут быть возложены на одну из них.

Порядок формирования избирательных комиссий муниципальных образований.

Порядок формирования и полномочия избирательных комиссий муниципальных образований устанавливаются федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним региональным законом, а также уставами муниципальных образований.

Общие условия формирования избирательных комиссий муниципальных образований определены в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Срок полномочий избирательной комиссии муниципального образования составляет четыре года. Если срок полномочий избирательной комиссии муниципального образования истекает в период избирательной кампании, после назначения референдума и до окончания кампании референдума, в которых участвует данная комиссия, срок ее полномочий продлевается до окончания этой избирательной кампании, кампании референдума. Данное положение не применяется при проведении повторных и дополнительных выборов депутатов представительного органа муниципального образования. Полномочия избирательной комиссии муниципального образования могут быть прекращены досрочно региональным законом в случае преобразования муниципального образования. Днем досрочного прекращения полномочий такой избирательной комиссии муниципального образования является день вступления в силу закона субъекта Российской Федерации о преобразовании муниципального образования.

Формирование избирательной комиссии осуществляется представительным органом муниципального образования на основе предложений политических партий, выдвинувших списки кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания, законодательном органе власти соответствующего субъекта Федерации; иных общественных объединений; избирательных объединений, выдвинувших списки

кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования; собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы, а также предложений избирательной комиссии муниципального образования предыдущего состава, избирательной комиссии субъекта Федерации, а формирование избирательной комиссии поселения – также на основе предложений избирательной комиссии муниципального района.

Представительный орган муниципального образования обязан назначить не менее половины от общего числа членов избирательной комиссии муниципального образования на основе поступивших предложений:

- а) политических партий, выдвинувших федеральные списки кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации;
- б) политических партий, выдвинувших списки кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов в законодательном органе власти субъекта Федерации;
- в) избирательных объединений, выдвинувших списки кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования.

Представительный орган муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения обязан назначить не менее двух членов избирательной комиссии муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения на основе поступивших предложений избирательной комиссии субъекта Федерации. Представительный орган поселения обязан назначить не менее двух членов избирательной комиссии поселения на основе поступивших предложений избирательной комиссии муниципального района.

Полномочия избирательной комиссии муниципального образования:

- осуществляет на территории муниципального образования контроль за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;
- обеспечивает на территории муниципального образования реализацию мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов в органы местного самоуправления, местных референдумов, изданием необходимой печатной продукции;

- осуществляет на территории муниципального образования меры по обеспечению при проведении выборов в органы местного самоуправления, местного референдума соблюдения единого порядка распределения эфирного времени и печатной площади между зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями для проведения предвыборной агитации, между инициативной группой по проведению референдума и иными группами участников референдума для проведения агитации по вопросам референдума;
- осуществляет на территории муниципального образования меры по обеспечению при проведении выборов в органы местного самоуправления, местного референдума соблюдения единого порядка установления итогов голосования, определения результатов выборов, референдумов;
- осуществляет на территории муниципального образования меры по обеспечению при проведении выборов в органы местного самоуправления, местного референдума соблюдения единого порядка опубликования итогов голосования и результатов выборов, референдумов;
- осуществляет на территории муниципального образования меры по организации финансирования, подготовки и проведения выборов в органы местного самоуправления, местных референдумов, распределяет выделенные из местного бюджета и (или) бюджета субъекта Российской Федерации средства на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов в органы местного самоуправления, местного референдума, контролирует целевое использование указанных средств;
- оказывает правовую, методическую, организационно-техническую помощь нижестоящим комиссиям;
- заслушивает сообщения органов местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов в органы местного самоуправления, местного референдума;
- рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) нижестоящих комиссий, а избирательная комиссия муниципального района – также жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) избирательной комиссии поселения и принимает по указанным жалобам (заявлениям) мотивированные решения;

- осуществляет иные полномочия в соответствии федеральными законами, конституцией (уставом), законами субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования.

#### **8.4 Статус депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления**

Депутату, члену выборного органа местного самоуправления, выборному должностному лицу местного самоуправления гарантируются условия для беспрепятственного и эффективного осуществления полномочий, защита прав, чести и достоинства.

Срок полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления не может быть меньше двух лет. Установленный срок полномочий не может быть изменен в течение текущего срока полномочий.

Полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления начинаются со дня его избрания и прекращаются с момента начала работы выборного органа местного самоуправления нового состава.

Полномочия выборного должностного лица местного самоуправления начинаются со дня вступления его в должность и прекращаются в день вступления в должность вновь избранного должностного лица.

Глава муниципального образования, депутат, член выборного органа местного самоуправления, другие выборные должностные лица местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования могут осуществлять свои полномочия на постоянной основе.

Уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Российской Федерации может быть предусмотрена возможность отзыва населением депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.

Статус депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и ограничения, связанные со статусом этих органов и лиц, устанавливаются Конституцией Российской Федерации, федеральным законом, законами субъектов Российской Федерации.

Депутаты, члены выборных органов местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления на территории муниципального образования не могут быть задержаны (за исключением случаев задержания на месте преступления), подвергнуты обыску по месту жительства или работы, арестованы, привлечены к уголовной ответственности без согласия прокурора субъекта Российской Федерации.

Депутатам и членам выборных органов местного самоуправления, осуществляющим свои полномочия на постоянной основе, выборным должностным лицам местного самоуправления социальные гарантии, связанные с пребыванием на этих должностях, устанавливаются законами субъектов Российской Федерации.



### Контрольные вопросы по главе 8

1. Охарактеризуйте правовой статус главы муниципального образования.
2. Назовите основные полномочия главы муниципального образования.
3. Назовите задачи и функции исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления.
4. Какими полномочиями наделяется контрольный орган местного самоуправления?
5. В чем особенность правового статуса избирательной комиссии муниципального образования?

---

## **9 Финансово-экономическая основа местного самоуправления**

---

*Понятие экономической основы местного самоуправления. Муниципальное имущество. Местные бюджеты.*

### **9.1 Понятие экономической основы местного самоуправления**

Формирование и использование муниципальной собственности, местные бюджеты, местные финансы, имущественные права муниципальных образований являются экономической основой муниципального образования.

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 № 131-ФЗ, предполагает их участие в хозяйственном обороте, выпуск ценных бумаг, привлечение объектов государственной и иных форм собственности для решения задач местного самоуправления.

Решение о порядке формирования муниципальной собственности принимается на федеральном уровне, а передачу этой собственности осуществляют Правительство Российской Федерации и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Основным документом, по которому произошло деление собственности на государственную и муниципальную, было Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность»<sup>1</sup>.

Далее формируются более стабильные правовые основы регулирования экономической деятельности в Российской Федерации в целом и применительно к местному самоуправлению. В этом плане особо надо выделить Гражданский кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. «О приватизации государственного и муниципального имущества» (действует в ред. от 03 июля 2016 г.)<sup>2</sup>. На уровне субъектов Российской Федерации появились акты о формировании, управлении и распоряжении муниципальной собственностью, о поддержке предпринимательства. Важное значение имело принятие Налогового кодекса Российской Федерации и Бюджетного кодекса Российской Федерации, а непосредственно для местного самоуправления – Федерального закона 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федерального закона 1997 г. «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» (утратил силу)<sup>3</sup>. Федеральный закон 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» учитывает опыт предшествующего регулирования и создает правовую основу совершенствования экономической основы местного самоуправления в современных условиях.

---

<sup>1</sup>Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 (в ред. от 24 декабря 1993 г.) «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. – 1992. – № 3. – Ст. 89.

<sup>2</sup>Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ (в ред. от 03 июля 2016 г.) «О приватизации государственного и муниципального имущества» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 4. – Ст. 251.

<sup>3</sup>Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2004 г.) «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 39. – Ст. 4464.

## 9.2 Муниципальное имущество

Согласно ч. 2 ст. 8 Конституции Российской Федерации, «в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности». Это конституционное положение позволяет видеть, что муниципальная собственность существует на равных основаниях как с частной, так и с государственной и другими формами собственности.

Муниципальная собственность, порядок ее образования, владения, пользования и распоряжения закрепляются Гражданским кодексом Российской Федерации.

Закон № 131-ФЗ использует два понятия – «муниципальная собственность» и «муниципальное имущество». Каково их соотношение? При ответе на этот вопрос надо учитывать два существенных фактора.

Во-первых, исходя из общего понятийного аппарата Гражданского кодекса Российской Федерации имущество – это конкретные виды материальных и духовных объектов, которые могут находиться в той или иной собственности. Одни и те же имущественные объекты могут находиться в разных формах собственности (хотя законодатель может установить нахождение отдельного имущества только в конкретной форме собственности). Исходя из такого подхода муниципальное имущество следует считать материальным содержанием муниципальной собственности.

Во-вторых, допустима такая ситуация, когда собственник какого-либо имущества передает его в пользование муниципального образования на постоянный или на определенный срок, однако не отказывается от своих прав собственника.

Муниципальное образование с согласия собственника может пользоваться переданными объектами точно так же, как и муниципальным имуществом, не обладая (по общему правилу), конечно, правом их передачи иным пользователям и изменения формы собственности. Таким образом, на соответствующий период это имущество имеет режим, во многом сходный с муниципальным имуществом.

В соответствии с Законом № 131-ФЗ в экономическую основу местного самоуправления включено лишь имущество, находящееся в муниципальной собственности. И все-таки имущество, переданное иным собственником в пользование муниципального образования (например, от государства вместе с от-

дельными переданными государственными полномочиями), также может играть немаловажную роль в экономических составляющих местного самоуправления<sup>1</sup>.



Закон № 131-ФЗ устанавливает, что в состав муниципальной собственности входят:

- средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные фонды;
- имущество органов местного самоуправления;
- муниципальные земли, местные природные ресурсы;
- муниципальные хозяйствующие субъекты;
- муниципальные банки и кредитно-кассовые учреждения;
- муниципальный жилищный фонд и нежилые помещения;
- муниципальные социально-культурные учреждения;
- другое движимое и недвижимое имущество.

Порядок передачи имущества в муниципальную собственность регламентируется законами субъектов Российской Федерации.

Муниципальная собственность – одно из обязательных условий существования местного самоуправления, но ее отсутствие не является основанием для упразднения муниципального образования.

### 9.3 Местные бюджеты



*Местный бюджет – это форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения вопросов местного значения. Местный бюджет составляется на год.*

Местный бюджет для деятельности муниципальных органов имеет очень большое значение. Муниципальные услуги в части своей предоставляются на возмездной основе (население их непосредственно оплачивает), но значительную долю социальных благ члены территориальных сообществ получают от

<sup>1</sup>Муниципальное право России : учебник / отв. ред. С. А. Авакьян. – М., 2009. – С. 269 // СПС «КонсультантПлюс».

органов местного самоуправления бесплатно. Организация дошкольного образования, отдых детей в каникулярное время, первичная медицинская помощь, содержание и строительство местных автомобильных дорог, благоустройство и озеленение территории городов и поселков – все это и многое другое требует бюджетных средств. Иными словами, решение вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения прямым образом зависит от наполненности местного бюджета. Вот почему бюджет включает в себе главный нерв всей деятельности органов местного самоуправления<sup>1</sup>.

Структура расходов местных бюджетов показательна в том отношении, что многие вопросы местного самоуправления, которые должны решаться органами местного самоуправления либо вовсе не финансируются, либо финансируются в крайне малых дозах (строительство дорог, например).

К позитивным моментам обновленного бюджетного планирования относятся приведение бюджетной системы в соответствие с изменениями территориального устройства местного самоуправления, усовершенствование «технологии» пополнения местных бюджетов денежными средствами. Местные бюджеты определяются теперь как бюджеты муниципальных районов, городских округов, внутригородских территорий городов федерального значения, городских и сельских поселений. Введен принцип равенства бюджетных прав муниципальных образований, запрещающий установление индивидуальных, не соответствующих Бюджетному кодексу взаимоотношений между органами власти разных уровней в бюджетном процессе.

Главный упор сделан на четкое разграничение расходных обязательств между местными и государственными – региональными и федеральными – бюджетами.

Каждое муниципальное образование по закону должно иметь собственный бюджет. В качестве составной части бюджетов поселений могут быть предусмотрены сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, не являющихся поселениями. Порядок разработки, утверждения и исполнения указанных смет определяются органами местного самоуправления соответствующих поселений.

Будучи относительно самостоятельным экономическим инструментом, обеспечивающим финансовые потребности муниципального образования, местный бюджет входит составной частью в бюджетную систему Российской Федерации, основанную на экономических отношениях и государственном

---

<sup>1</sup>Васильев В. И. Указ. соч. – С. 618.

устройстве Российской Федерации и регулируемую нормами бюджетного права совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов. Бюджетная система Российской Федерации основана на принципах: единства бюджетной системы Российской Федерации; разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации; самостоятельности бюджетов; равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований; полноты отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов; сбалансированности бюджета; эффективности и экономности использования бюджетных средств; общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов; гласности; достоверности бюджета; адресности и целевого характера бюджетных средств. Эти принципы в значительной части своей применимы и к местным бюджетам.

Все, что связано с местными бюджетами, в значительной мере регулируется Бюджетным кодексом Российской Федерации. Содержанию гл. 8 Закона № 131-ФЗ корреспондируют многие положения Бюджетного кодекса. Кроме того, общественные отношения, возникающие в связи с формированием, утверждением, исполнением местного бюджета и контролем за его исполнением, регулируются Налоговым кодексом, другими федеральными законами, а также законами субъектов Федерации. Правовое регулирование части вопросов, связанных с местными бюджетами, осуществляется правовыми актами органов местного самоуправления.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации местный бюджет в своих основных частях состоит из доходов и расходов. Расходы бюджета – это денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций местного самоуправления; доходы бюджета – это денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации в распоряжение органов местного самоуправления.

Расходы местных бюджетов возникают в связи с осуществлением нормативных правовых актов органов местного самоуправления по вопросам местного значения, а также выполнения заключенных муниципальным образованием или от имени муниципального образования договоров (соглашений) по данным вопросам. Кроме того, бюджетные расходы возникают в связи с принятием правовых актов органов местного самоуправления при осуществлении органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Расходы по вопросам местного значения определяются муниципальными органами самостоятельно и осуществляются за счет собственных доходов и источников покрытия дефицита соответствующего местного бюджета. Расходы на осуществление отдельных государственных полномочий исполняются за счет субвенций из регионального фонда компенсаций, предоставляемых местным бюджетам в установленном порядке.

Органы местного самоуправления самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников муниципальных учреждений и предприятий, устанавливают муниципальные социальные стандарты и другие нормативы расходов местных бюджетов на решение вопросов местного значения.

В муниципальных образованиях, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых, установленный законом, является основанием для предоставления дотаций в целях выравнивания бюджетной обеспеченности муниципального образования, размер оплаты труда депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников муниципальных учреждений и предприятий определяется в соответствии с предельными нормативами, установленными законом субъекта Федерации.

Не допускается осуществление расходов местных бюджетов на финансирование полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов Федерации.

Органы местного самоуправления ведут реестры расходных обязательств муниципальных образований. Под реестром расходных обязательств понимается свод (перечень) нормативных правовых актов и заключенных органами местного самоуправления договоров и соглашений (отдельных статей, пунктов, подпунктов, абзацев нормативных правовых актов, договоров и соглашений), предусматривающих возникновение расходных обязательств, подлежащих выполнению за счет соответствующих местных бюджетов. Главный смысл ведения этих реестров – сочетать расходы местных бюджетов с единой бюджетной классификацией расходов и таким путем упорядочить их, дисциплинировать бюджетную работу органов местного самоуправления.

Согласно Бюджетному кодексу порядок ведения реестра устанавливает местная администрация (ч. 5 ст. 87). Этот порядок предусматривает, что реестр

включает, в частности, наименование вопросов местного значения или государственных полномочий, осуществляемых органами местного самоуправления; наименование главного распорядителя средств местного бюджета; муниципальный нормативный правовой акт или договор с соответствующими реквизитами; коды бюджетной классификации (по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов функциональной классификации расходов бюджета); форму исполнения расходного обязательства; объем средств на исполнение расходного обязательства.

Ведение реестра расходных обязательств осуществляется финансовым органом местной администрации. Ведение реестра предполагает внесение в единую информационную базу сведений о расходных обязательствах муниципального образования. Причем каждый вновь принятый нормативный правовой акт органа местного самоуправления, предусматривающий возникновение расходных обязательств данного муниципального образования, подлежит обязательному включению в реестр.

Основным способом расходования бюджетных средств муниципального образования является муниципальный заказ. Порядок формирования, обеспечения, размещения и контроля за исполнением муниципального заказа устанавливается на основании ч. 3 ст. 54 Закона № 131-ФЗ Уставом муниципального образования и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Основным федеральным законом, в соответствии с которым принимают свои правовые акты о порядке формирования и исполнения муниципальных заказов, является Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>1</sup>.

Доходы местных бюджетов формируются за счет налоговых и неналоговых поступлений, а также за счет безвозмездных и безвозвратных перечислений из бюджетов других уровней и прочих источников.

К налоговым доходам местных бюджетов относятся предусмотренные налоговым законодательством Российской Федерации местные налоги и сборы,

---

<sup>1</sup>Федеральный закон от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (в ред. от 22 февраля 2017 г.) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 14. – Ст. 1652.

пени и штрафы (за неуплату налогов и иные нарушения законодательства о налогах и сборах), а также отчисления от федеральных и региональных налогов и сборов. Принципиально новым подходом к порядку отчисления в местные бюджеты от федеральных налогов является то, что для каждого уровня местных бюджетов Бюджетным кодексом установлены нормативы отчислений.

Виды доходов местных бюджетов, установленные Законом № 131-ФЗ:

- средства самообложения граждан;
- безвозмездные поступления из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, субсидии и иные межбюджетные трансферты и другие безвозмездные поступления;
- доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности;
- часть прибыли муниципальных предприятий, остающейся после уплаты налогов и сборов и осуществления иных обязательных платежей, в размерах, устанавливаемых нормативными правовыми актами представительных органов муниципального образования, и часть доходов от оказания органами местного самоуправления и казенными муниципальными учреждениями платных услуг, остающаяся после уплаты налогов и сборов;
- штрафы, установление которых в соответствии с федеральным законом отнесено к компетенции органов местного самоуправления;
- добровольные пожертвования;
- иные поступления в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и решениями органов местного самоуправления.

В состав собственных доходов бюджетов муниципальных районов, в которых формирование представительных органов муниципальных районов осуществляется из представителей поселений, включаются субсидии, предоставляемые в случаях, установленных уставами муниципальных районов, из бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района, на решение вопросов местного значения межмуниципального характера.

Согласно Бюджетному кодексу получаемые местными бюджетами дотации – это бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации на безвозмездной и безвозвратной основе. Субвенции – это бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации на безвозмездной

и безвозвратной основе на осуществление определенных целевых расходов. Субсидии суть бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации на условиях долевого финансирования целевых расходов.

Доля всех налогов в доходах местных бюджетов составляет менее 40%. Около 60% располагаемых средств местных бюджетов приходится на все виды межбюджетных трансфертов, включая субвенции из фонда компенсаций. Однако прочными местные бюджеты считать сегодня нельзя. Дело в том, что Бюджетный кодекс в его прежней редакции разграничивал собственные доходы местных бюджетов и доходы, получаемые за счет отчислений от федеральных и региональных, так называемых регулирующих налогов и сборов. Обновленное понимание «собственных доходов» как бы уравнивает режимы получения доходов за счет местных налогов и сборов и за счет отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, а также финансовой помощи. Хотя твердые, долговременные нормативы отчислений от государственных налогов, устанавливаемые Бюджетным кодексом, стабилизируют доходы местных бюджетов, зачислять их в состав собственных доходов вряд ли оправданно<sup>1</sup>.

Местное самоуправление не может быть основано на отчислениях от государственных налогов и дотациях. В этом случае оно, по сути, превращается в государственное управление.

Способность органов местного самоуправления взимать собственные налоги является символом их финансовой автономии. Устанавливая местные налоги и сборы, муниципалитеты берут на себя обязательства непосредственно перед населением. Эти обязательства являются формой ответственности перед гражданами в том, что касается предоставления услуг.

Согласно ст. 16 Налогового кодекса Российской Федерации к местным налогам относятся земельный налог, налог на имущество физических лиц, а также торговый сбор.

Вопросы финансовой автономии особенно остро стоят перед местными муниципальными образованиями поселенческого типа. Большое число сельских поселений имеет незначительную налогооблагаемую базу.

Весьма значительную часть доходных источников местных бюджетов (кроме прямых налоговых доходов) составляют безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. В конечном итоге это тоже отчисления от федеральных и региональных налогов и сборов.

---

<sup>1</sup>Васильев В. И. Указ. соч. – С. 628.

Только зачисляются они в местные бюджеты иным порядком, чем прямые налоговые поступления, и имеют несколько иные непосредственные цели. Внутрирегиональное и внутрирайонное выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований и их жителей – вот главная идея этих отношений.

В Федеральном законе № 131-ФЗ в качестве одного из видов доходов местного бюджета определяются средства самообложения граждан. Будучи связанными с бюджетом, на самом деле они имеют весьма существенные особенности, отличающие их от обычных доходных бюджетных поступлений. Они не предусмотрены в бюджетной классификации, не подвержены правилам бюджетного процесса, их сбор не связан с конкретными календарными датами.

Это особый способ мобилизации денежных ресурсов, под которым понимаются разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения. Размер платежей в порядке самообеспечения граждан устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования, за исключением отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30% от общего числа жителей муниципального образования и для которых размер платежей может быть уменьшен.

Порядок введения и использования разовых платежей граждан решается на местном референдуме (сходе) граждан.

В ряде муниципальных образований приняты специальные решения, устанавливающие порядок самообложения.



Пример

Например, Совет Молчановского сельского поселения Молчановского муниципального района Томской области решил, в частности, что самообложение граждан может производиться в целях привлечения дополнительных средств населения для осуществления мероприятий по благоустройству и социально-культурному развитию Молчановского сельского поселения.

Уплата платежей по самообложению производится всеми гражданами, достигшими 18-летнего возраста, место жительства которых расположено в границах Молчановского сельского поселения, независимо от их участия в собраниях граждан и отношения, выраженного ими при голосовании.

Платежи самообложения вносятся в бюджет Молчановского сельского поселения в срок, установленный собранием граждан.

Платежи по самообложению, не внесенные в установленный срок, взыскиваются администрацией Молчановского сельского поселения в порядке, установленном федеральным законодательством для взыскания не внесенных в срок налогов и неналоговых платежей.

Средства самообложения включаются в бюджет Молчановского сельского поселения и расходуются на мероприятия, установленные собранием граждан в соответствии с примерным перечнем, утверждаемым администрацией. Средства самообложения, не использованные в текущем году, остаются на счете бюджета Молчановского сельского поселения и могут быть использованы в следующем году на те же цели.

.....

В соответствии со ст. 64 Закона № 131-ФЗ муниципальные образования вправе осуществлять муниципальные заимствования, в том числе путем выпуска муниципальных ценных бумаг в соответствии с Бюджетным кодексом и уставом муниципального образования. Пользуясь этим правом, некоторые органы местного самоуправления в настоящее время выпустили свои облигации, занимая таким образом нужные им средства у юридических и физических лиц. У муниципалитета возникают долговые обязательства муниципального образования как заемщика или гаранта погашения займов (кредитов) другими заемщиками.

Муниципальная гарантия представляет собой способ обеспечения гражданско-правовых обязательств, в силу которого муниципальное образование дает письменное обязательство отвечать за исполнение получателем гарантии обязательства перед третьими лицами полностью или частично.

Муниципальные гарантии предоставляются от имени муниципального образования финансовым органом местной администрации. Предоставление муниципальных гарантий осуществляется на возмездной основе по результатам проведения конкурса и проверки финансового состояния получателя муниципальной гарантии с обязательным оформлением обеспечения исполнения обязательств получателя муниципальной гарантии перед гарантом – муниципальным образованием. Порядок предоставления муниципальных гарантий утверждается представительным органом муниципального образования.

Финансовый орган местной администрации составляет ежеквартальный, полугодовой и годовой отчеты об исполнении бюджета муниципального образования и представляет их местной администрации.

Местная администрация направляет отчеты:

- представителюму органу муниципального образования;
- в Федеральное казначейство;
- иным органам в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Годовой отчет об исполнении бюджета муниципального образования утверждается представительным органом муниципального образования.

Годовой отчет об исполнении бюджета муниципального образования, а также ежеквартальные сведения о ходе исполнения бюджета муниципального образования подлежат официальному опубликованию.

В течение суток со дня внесения отчета об исполнении бюджета в представительный орган муниципального образования данный отчет направляется для проверки в контрольный орган муниципального образования.

Контрольный орган муниципального образования в месячный срок проводит внешнюю проверку отчета об исполнении бюджета за отчетный финансовый год и составляет заключение.

Представительный орган муниципального образования рассматривает отчет об исполнении бюджета муниципального образования в течение одного месяца после получения заключения контрольного органа муниципального образования. Представительный орган муниципального образования при рассмотрении отчета об исполнении бюджета заслушивает доклад уполномоченного должностного лица местной администрации об исполнении бюджета муниципального образования, а также доклад руководителя контрольного органа муниципального образования.

По итогам рассмотрения отчета об исполнении бюджета представительный орган муниципального образования принимает одно из следующих решений:

- об утверждении отчета об исполнении бюджета муниципального образования;
- об отклонении отчета об исполнении бюджета муниципального образования.

В муниципальном образовании муниципальный финансовый контроль осуществляют:

- контрольный орган муниципального образования;
- финансовый орган местной администрации;
- главные распорядители, распорядители бюджетных средств.

Порядок осуществления муниципального финансового контроля устанавливается:

- для контрольного органа муниципального образования решением представительного органа муниципального образования;
- для финансового органа местной администрации местной администрацией.

Ответственность за бюджетные правонарушения в муниципальном образовании наступает по основаниям и в формах, предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации и иным федеральным законодательством.



### Контрольные вопросы по главе 9

1. Каков правовой режим объектов муниципальной собственности?
2. Что такое финансово-экономическая основа осуществления местного самоуправления?
3. Что включается в доходную часть местного бюджета?

---

## Литература

---

1. Абазов А. Б. К вопросу о понятии представительного органа местного самоуправления / А. Б. Абазов // Общество и право. – 2007. – № 4 (18).
2. Бабичев И. В. Муниципальное право: системно-структурный анализ юридических конструкций [Электронный ресурс] / И. В. Бабичев. – М., 2010. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
3. Беляев И. Д. Лекции по истории русского законодательства / И. Д. Беляев. – М., 1888.
4. Берендтс Э. Н. О прошлом и настоящем русской администрации / Э. Н. Берендтс. – СПб., 1913.
5. Бойцов В. Я. Российское территориальное самоуправление 1864–1917 гг. / В. Я. Бойцов, Н. В. Степанова. – Кемерово, 1994.
6. Васильев В. И. Муниципальное право России : учебник / В. И. Васильев. – М., 2012.
7. Выдрин И. В. Муниципальное право России : учебник для вузов / И. В. Выдрин, А. Н. Кокотов. – М. : Норма-Инфра, 1999.
8. Герасименко Г. А. Земское самоуправление в России / Г. А. Герасименко. – М., 1990.
9. Греков Б. Д. Киевская Русь / Б. Д. Греков. – М., 1949.
10. Дмитриев Ю. А. Муниципальное право Российской Федерации / Ю. А. Дмитриев, В. В. Комарова, В. В. Пылин ; под общ. ред. Ю. А. Дмитриева. – Ростов н/Д, 2007.
11. Игнатюк Н. А. Муниципальное право : учебник для вузов [Электронный ресурс] / Н. А. Игнатюк, А. А. Замотаев, А. В. Павлушкин. – М. : Юстицинформ, 2005. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
12. Казанчев Ю. Д. Муниципальное право России / Ю. Д. Казанчев, А. Н. Писарев. – М., 1998.
13. Ким Ю. В. Системные эффекты несистемных решений: о тенденциях развития местного самоуправления в современной России / Ю. В. Ким // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 5.
14. Киреева Е. Ю. Комментарий к Федеральному закону от 02 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (постатейный) [Электронный ресурс] / Е. Ю. Киреева, Д. И. Голушков,

- Е. А. Чершинцева, Т. А. Бирюкова, М. Ю. Зенков. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
15. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) [Электронный ресурс] / под ред. И. В. Бабичева, Е. С. Шугриной. – М., 2015. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
  16. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) [Электронный ресурс] / П. П. Беликов, А. А. Гребенникова, С. Ю. Зюзин, М. М. Мокеев, С. Ю. Наумов, В. А. Свищева, С. А. Шишелова ; под ред. Л. П. Жуковской. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
  17. Коркунов К. М. Лекции по общей теории права / К. М. Коркунов. – СПб., 1909.
  18. Кутафин О. Е. Муниципальное право Российской Федерации / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев. – М., 2006.
  19. Миляев В. В. Местное самоуправление как вид социального управления / В. В. Миляев // Общество и право. – 2004. – № 2 (4).
  20. Москалев А. В. Муниципальная служба: понятие, признаки, принципы / А. В. Москалев // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2012. – № 2.
  21. Муниципальное право России : учебник [Электронный ресурс] / отв. ред. С. А. Авакьян. – М., 2009. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
  22. Овчинников И. И. Муниципальное право России : учебник / И. И. Овчинников, А. Н. Писарев. – М., 2007.
  23. Памятники Русского права / под ред. С. В. Юшкова. – М., 1953. – Вып. 2.
  24. Платонов С. Ф. Очерки по истории смуты в Московском государстве XVI–XVII вв. / С. Ф. Платонов. – М., 1995.
  25. Постовой Н. В. Муниципальное право / Н. В. Постовой. – М., 1998.
  26. Постовой Н. В. Муниципальное право России : учебник [Электронный ресурс] / Н. В. Постовой, В. В. Таболин, Н. Н. Черногор ; под ред. Н. В. Постового. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Юриспруденция, 2016. – 456 с. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
  27. Пушкарев С. Г. Обзор русской истории / С. Г. Пушкарев. – М., 1991.

28. Россинский Б. В. Административное право : учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – М., 2010.
29. Санова Л. Т. Организация деятельности депутатов представительного органа местного самоуправления / Л. Т. Санова // Власть. – 2008. – № 6.
30. Скляр Г. Н. Проблемы, возникающие в условиях экономического кризиса в рамках бюджетного процесса на уровне местного самоуправления (на материалах Новосибирской области) / Г. Н. Скляр // Современное право. – 2016. – № 8.
31. Чеверда В. В. Местное самоуправление как вид социально-политического управления (на примере Ставропольского края) : автореф. дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / В. В. Чеверда. – Ставрополь, 2009.

### **Нормативно-правовые акты**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации 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) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
2. Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15 октября 1985 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 36. – Ст. 4466.
3. Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 08 декабря 1999 г. «О создании Союзного государства» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – № 7. – Ст. 786.
4. Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ (в ред. от 06 апреля 2015 г.) «О референдуме Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 27. – Ст. 2710.
5. Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (в ред. от 03 июля 2016 г.) «О чрезвычайном положении» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 23. – Ст. 2277.

6. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 03 июля 2016) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 10. – Ст. 1391.
7. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (в ред. от 03 июля 2016 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01 января 2017 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1, ч. 1. – Ст. 3.
8. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 07 февраля 2017 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1, ч. 1. – Ст. 1.
9. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2016 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.
10. Федеральный закон от 03 февраля 2015 г. № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 6. – Ст. 886.
11. Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ (в ред. от 03 февраля 2015 г.) «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 22. – Ст. 2770.
12. Федеральный закон от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (в ред. от 22 февраля 2017 г.) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 14. – Ст. 1652.
13. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2016 г.) «Об организации предоставления государственных и муници-

- пальных услуг» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 31. – Ст. 4179.
14. Федеральный закон от 09 февраля 2009 г. № 8-ФЗ (в ред. от 09 марта 2016 г.) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 7. – Ст. 776.
  15. Федеральный закон от 02 марта 2007 г. № 25-ФЗ (в ред. от 30 июня 2016 г.) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 10. – Ст. 1152.
  16. Федеральный закон от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ (в ред. от 03 ноября 2015 г.) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 19. – Ст. 2060.
  17. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 03 июля 2016 г., с изм. от 19 декабря 2016 г.) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.
  18. Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2016 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.
  19. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (в ред. от 03 июля 2016 г.) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 30. – Ст. 3032.
  20. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2016 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.
  21. Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ (в ред. от 03 июля 2016 г.) «О приватизации государственного и муниципального имущества» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 4. – Ст. 251.
  22. Федеральный закон от 02 января 2000 г. № 25-ФЗ «О ратификации Договора о создании Союзного государства» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – № 2. – Ст. 146.

23. Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2004 г.) «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 39. – Ст. 4464.
24. Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ (в ред. от 04 июня 2014 г.) «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (вместе с «Временным положением о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления») // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 49. – Ст. 5497.
25. Закон Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 (в ред. от 03 июля 2016 г.) «О закрытом административно-территориальном образовании» // Российская газета. – 1992. – 26 августа.
26. «Устав Города Томска» (принят решением Думы города Томска от 04 мая 2010 г. № 1475) (Зарегистрировано в Управлении Минюста Российской Федерации по Томской области 07 июня 2010 г. № RU703010002010001) // Сборник официальных материалов муниципального образования «Город Томск». – 2010. – № 23.1
27. Закон Томской области от 11 сентября 2007 г. № 198-ОЗ (в ред. от 11 ноября 2016 г.) «О муниципальной службе в Томской области» (принят постановлением Государственной Думы Томской области от 30 августа 2007 г. № 510) (вместе с «Реестром должностей муниципальной службы в Томской области», «Типовым положением о проведении аттестации муниципальных служащих», «Положением о порядке осуществления проверки достоверности и полноты сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых муниципальными служащими в Томской области и гражданами, претендующими на замещение должностей муниципальной службы в Томской области, а также соблюдения муниципальными служащими в Томской области требований к служебному поведению, в том числе при применении представителем нанимателя к муниципальным служащим в Томской области взысканий за несоблюдение

ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции», «Положением о комиссиях органов местного самоуправления и избирательных комиссий муниципальных образований Томской области по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих в Томской области и урегулированию конфликта интересов», «Порядком заключения договора о целевом обучении с обязательством последующего прохождения муниципальной службы в Томской области между органом местного самоуправления муниципального образования Томской области и гражданином») // Собрание законодательства Томской области. – 2007. – № 9 (26).

28. Закон Томской области от 14 февраля 2005 г. № 29-ОЗ (в ред. от 05 мая 2016 г.) «О муниципальных выборах в Томской области» (принят постановлением Государственной Думы Томской области от 27 января 2005 г. № 1697) (вместе с «Перечнем контрольных соотношений данных, внесенных в протокол об итогах голосования» // Официальные ведомости Государственной Думы Томской области. – 2005. – № 38 (99)-I.
29. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 10 июня 1994 г. № 134-1 ГД «Об обеспечении конституционных прав населения на местное самоуправление в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации» // Российская газета. – 1994. – 21 июня.
30. Указ Президента Российской Федерации от 02 ноября 2007 г. № 1451 «О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 45. – Ст. 5462.
31. Постановление Правительства Российской Федерации от 18 апреля 2012 г. № 344 «О ведении государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации» (вместе с «Правилами ведения государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации») // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 17. – Ст. 2013.
32. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 02 апреля 2002 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности от-

дельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А. Г. Злобина и Ю. А. Хнаева» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 14. – Ст. 1374.

33. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – № 50. – Ст. 4943.
34. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92–94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 4. – Ст. 532.
35. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 5. – Ст. 708.
36. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 апреля 1997 г. № 7-П по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 г. № 315 «О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации», Закона Пермской области от 21 февраля 1996 г. «О проведении выборов Законодательного Собрания Пермской области» и ч. 2 ст. 5 Закона Вологодской области от 17 октября 1995 г. «О порядке ротации состава депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» //

Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 20. – Ст. 2383.

37. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 01 октября 1997 г. № 103-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Сурова Михаила Васильевича» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
38. Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 30 мая 2016 г. № 45-АПГ16-4 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
39. Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 (в ред. от 24 декабря 1993 г.) «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. – 1992. – № 3. – Ст. 89.
40. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ (в ред. от 21 июля 2005 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 35. – Ст. 3506 (утратил силу).
41. Новоторговый устав от 22 апреля 1667 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание I. – Т. 1. – № 408.
42. Именной от 30 января 1699 г. «Об учреждении Бурмистрской палаты для ведомства всяких расправных дел между Гостями и посадскими людьми, для управления казенными сборами и градскими повинностями, и об исключении Гостей и посадских людей из ведомства Воевод и Приказов» // ПСЗ РИ-1. – Т. 3. – № 1674.
43. Именной, объявленный из Разряда, от 30 января 1699 г. «Об учреждении в городах Земских Изб для ведомства великих расправных дел между посадскими и торговыми людьми, для управления казенными с них сборами и градскими повинностями и об исключении торговых и посадских людей из ведомства Воевод и Приказов» // ПСЗ РИ-1. – Т. 3. – № 1675.
44. Именной, данный Судному приказу, от 10 марта 1702 г. «Об отмене в городах Губных старост и сыщиков, и об определении в приказы дво-

- рян по выборам, в больших городах по четыре, а в малых по два дворянина, для заседания в приказных избах вместе с воеводами, и решения всяких дел по общим приговорам» // ПСЗ РИ-1. – Т. 4. – № 1900.
45. Регламент или Устав Главного Магистрата от 16 января 1721 г. // ПСЗ РИ-1. – Т. 6. – № 3708.
46. Инструкция магистратам от 30 декабря 1724 г. // ПСЗ РИ-1. – Т. 7. – № 4624.
47. Грамота на права и выгоды городам Российской империи от 21 апреля 1785 г. // ПСЗ РИ-1. – Т. 7. – № 16188.
48. Городовое положение 1870 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание II. – Т. 45. – № 48498.
49. Городовое положение 1892 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание III. – Т. 12. – № 8708.
50. Положение о земских учреждениях 1864 г. // ПСЗ РИ-2. – Т. 39, отд. 1. – С. 1–21.
51. Положение о губернских и уездных земских учреждениях // ПСЗ РИ-3. – Т. 10, отд. 1. – № 6927.

---

## Глоссарий

---

*Агитационные материалы* – печатные, аудиовизуальные и иные материалы, содержащие признаки предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума и предназначенные для массового распространения, обнародования в период избирательной кампании, кампании референдума.

*Агитационный период* – период, в течение которого разрешается проводить предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума.

*Агитация по вопросам референдума* – деятельность, осуществляемая в период кампании референдума и имеющая целью побудить или побуждающая участников референдума поддержать инициативу проведения референдума либо отказаться от такой поддержки, голосовать либо отказаться от голосования на референдуме, поддержать либо отвергнуть вынесенный на референдум вопрос.

*Агитация предвыборная (предвыборная агитация)* – деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них).

*Административный центр сельского поселения, муниципального района* – населенный пункт, который определен с учетом местных традиций и сложившейся социальной инфраструктуры и в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации находится представительный орган соответствующего муниципального образования.

*Благоустройство территории поселения (городского округа)* – комплекс предусмотренных правилами благоустройства территории поселения (городского округа) мероприятий по содержанию территории, а также по проектированию и размещению объектов благоустройства, направленных на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан, поддержание и улучшение санитарного и эстетического состояния территории.

*Бюллетень* – избирательный бюллетень, бюллетень для голосования на референдуме.

*Внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения* – часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населе-

нием непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

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

*Вопрос (вопросы) референдума* – вопрос (вопросы), проект закона, иного нормативного правового акта, по которым предлагается провести или проводится референдум.

*Вопросы местного значения* – вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

*Вопросы местного значения межпоселенческого характера* – часть вопросов местного значения, решение которых в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и муниципальными правовыми актами осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления муниципального района самостоятельно.

*Выборное должностное лицо местного самоуправления* – должностное лицо местного самоуправления, избираемое на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава, либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, либо на сходе граждан, осуществляющем полномочия представительного органа муниципального образования, и наделенное собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

*Выборы* – форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации,

уставами муниципальных образований в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица.

*Выдвижение кандидата* – самовыдвижение кандидата, инициатива избирательного объединения в определении кандидата в выборный орган, на выборную государственную или муниципальную должность.

*Городское поселение* – город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

*Городской округ* – городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

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

*Депутат* – член представительного органа поселения, муниципального района, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района или внутригородской территории города федерального значения.

*Депутат, замещающий должность в представительном органе муниципального образования*, – председатель представительного органа муниципального образования, его заместитель (заместители), председатель постоянной и временной комиссии (комитета) и его заместитель (заместители), депутат, замещающий иные должности в представительном органе муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования.

*Должностное лицо местного самоуправления* – выборное либо заключившее контракт (трудовой договор) лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления.

*Избирательное право активное (активное избирательное право)* – право граждан Российской Федерации избирать в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

*Избирательное право пассивное (пассивное избирательное право)* – право граждан Российской Федерации быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

*Избирательные права граждан* – конституционное право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также право участвовать в выдвижении кандидатов, списков кандидатов, в предвыборной агитации, в наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов, в других избирательных действиях в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», иными федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации.

*Избирательный округ* – территория, которая образована (определена) в соответствии с законом и от которой непосредственно гражданами Российской Федерации избираются депутат (депутаты), выборное должностное лицо (выборные должностные лица).

*Избирательный округ единый (единый избирательный округ)* – избирательный округ, включающий в себя всю территорию, на которой проводятся выборы.

*Избирательный округ многомандатный (многомандатный избирательный округ)* – избирательный округ, в котором избираются несколько депутатов и в котором за каждого из них избиратели голосуют персонально.

*Избирательный округ одномандатный (одномандатный избирательный округ)* – избирательный округ, в котором избирается один депутат.

*Кампания референдума* – деятельность по подготовке и проведению референдума, осуществляемая в период со дня регистрации инициативной группы по проведению референдума до дня представления комиссией референдума, организующей референдум, отчета о расходовании средств соответствующего бюджета, выделенных на подготовку и проведение референдума, либо до дня отказа в проведении референдума.

*Кандидат* – лицо, выдвинутое в установленном Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», иным законом порядке в качестве претендента на замещаемую посредством прямых выборов должность или на членство в органе (палате органа) государственной власти или органе местного самоуправления либо зарегистрированное соответствующей избирательной комиссией в качестве кандидата.

*Кандидат зарегистрированный (зарегистрированный кандидат)* – лицо, зарегистрированное соответствующей избирательной комиссией в качестве кандидата.

*Комиссия референдума* – коллегиальный орган, формируемый в порядке и сроки, которые установлены законом, организующий и обеспечивающий подготовку и проведение референдума.

*Комиссия референдума, организующая референдум (организующая референдум комиссия референдума)*, – комиссия референдума, на которую законом, уставом муниципального образования возложено руководство деятельностью всех комиссий референдума по подготовке и проведению соответствующего референдума.

*Лицо, замещающее муниципальную должность*, – депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления, член избирательной комиссии муниципального образования, действующей на постоянной основе и являющейся юридическим лицом, с правом решающего голоса. Должности председателя контрольно-счетного органа муниципального образования, заместителя председателя контрольно-счетного органа муниципального образования, аудитора контрольно-счетного органа муниципального образования могут быть отнесены к муниципальным должностям в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

*Межселенная территория* – территория, находящаяся вне границ поселений.

*Муниципальное образование* – городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения.

*Муниципальный правовой акт* – решение, принятое непосредственно населением муниципального образования по вопросам местного значения, либо решение, принятое органом местного самоуправления и (или) должностным

лицом местного самоуправления по вопросам местного значения, по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также по иным вопросам, отнесенным уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления и (или) должностных лиц местного самоуправления, документально оформленные, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила или имеющие индивидуальный характер.

*Муниципальный район* – несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

*Муниципальный служащий* – гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета.

*Органы государственной власти субъектов Российской Федерации* – законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации и высшие должностные лица субъектов Российской Федерации (руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), избираемые непосредственно гражданами Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», иными федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, а также иные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, предусмотренные конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации.

*Органы государственной власти федеральные (федеральные органы государственной власти)* – Президент Российской Федерации, Государственная

Дума Федерального Собрания Российской Федерации, иные федеральные органы государственной власти, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и избираемые непосредственно гражданами Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами

*Органы местного самоуправления* – избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

*Поселение* – городское или сельское поселение.

*Референдум* – форма прямого волеизъявления граждан Российской Федерации по наиболее важным вопросам государственного и местного значения в целях принятия решений, осуществляемого посредством голосования граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме.

*Референдум местный (местный референдум)* – референдум, проводимый в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», иными федеральными законами, конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования среди обладающих правом на участие в референдуме граждан Российской Федерации, место жительства которых расположено в границах муниципального образования.

*Сельское поселение* – один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

*Член выборного органа местного самоуправления* – лицо, входящее в состав органа местного самоуправления, сформированного на муниципальных выборах (за исключением представительного органа муниципального образования).