

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
"САМАРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ"

# МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

*Учебное пособие*

Самара  
Издательство  
Самарского государственного экономического университета  
2019

УДК 342.553(075.8)  
ББК Х621.011я7  
М90

**Рецензенты:**

кафедра социальных систем и права ФГАОУ ВО "Самарский национальный исследовательский университет имени академика С.П. Королева"  
(зав. кафедрой к.ю.н., доцент *Н.А. Развейкина*);  
д.ю.н., профессор кафедры теории и истории государства и права  
и международного права ФГАОУ ВО "Самарский национальный  
исследовательский университет имени академика С.П. Королева"  
*Ю.В. Оспенников*

Издается по решению  
редакционно-издательского совета университета

**Авторы:**

**Ревина С.Н.**, д.ю.н., профессор кафедры публичного права  
**Паулов П.А.**, к.ю.н., доцент кафедры публичного права  
**Борякин Д.В.**, доцент кафедры публичного права  
**Сидорова А.В.**, ст. преподаватель кафедры публичного права (гл. 14)

М90      **Муниципальное право** [Электронный ресурс] : учеб. пособие /  
С.Н. Ревина, П.А. Паулов, Д.В. Борякин, А.В. Сидорова. - Электрон. дан. -  
Самара : Изд-во Самар. гос. экон. ун-та, 2019. - 1 электрон. опт. диск. -  
Систем. требования: процессор Intel с тактовой частотой 1,3 ГГц и выше ;  
256 Мб ОЗУ и более ; MS Windows XP/Vista/7/10 ; Adobe Reader ; разре-  
шение экрана 1024×768 ; привод CD-ROM. - Загл. с титул. экрана. -  
№ госрегистрации: 0321903657  
ISBN 978-5-94622-935-7

Настоящее учебное пособие подготовлено по курсу "Муниципальное право" в соответствии с Государственным образовательным стандартом высшего образования. Наряду с изложением традиционных вопросов местного самоуправления, регулируемых федеральным законодательством, авторами освещаются проблемы местного самоуправления на территории Самарской области и городского округа Самара.

Предназначено для студентов специальности "Юриспруденция", слушателей и преподавателей юридических вузов и факультетов.

УДК 342.553(075.8)  
ББК Х621.011я7

ISBN 978-5-94622-935-7

© ФГБОУ ВО "Самарский государственный  
экономический университет", 2019  
© Ревина С.Н., Паулов П.А.,  
Борякин Д.В., Сидорова А.В., 2019

## Оглавление

Введение .....	6
<b>Глава 1. Введение в муниципальное право .....</b>	<b>9</b>
1.1. Историческое развитие местного самоуправления.....	9
1.2. Предмет муниципального права.....	12
1.3. Особенности метода муниципального права .....	14
1.4. Источники муниципального права.....	15
<b>Глава 2. Муниципально-правовые отношения и их участники .....</b>	<b>19</b>
2.1. Муниципально-правовые отношения .....	19
2.2. Субъекты муниципально-правовых отношений.....	21
<b>Глава 3. Понятие, принципы и функции местного самоуправления .....</b>	<b>28</b>
3.1. Понятие местного самоуправления.....	28
3.2. Принципы местного самоуправления.....	32
3.3. Функции местного самоуправления .....	39
3.4. Местное самоуправление в Самарской области .....	41
<b>Глава 4. Местное самоуправление в зарубежных странах .....</b>	<b>45</b>
4.1. Общая характеристика и основные принципы местного самоуправления .....	45
4.2. Системы местного самоуправления .....	46
4.3. Порядок формирования органов местного самоуправления.....	51
4.4. Компетенция органов местного самоуправления .....	53
<b>Глава 5. Территориальные основы местного самоуправления .....</b>	<b>58</b>
5.1. Правовое регулирование территориальных основ местного самоуправления в Российской Федерации.....	58
5.2. Границы и состав территорий муниципального образования.....	64
5.3. Ведение государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации.....	72
5.4. Территориальная организация местного самоуправления в Самарской области .....	73
5.5. Территориальные основы местного самоуправления в городском округе Самара .....	76
<b>Глава 6. Правовые основы местного самоуправления .....</b>	<b>79</b>
6.1. Понятие и состав правовых основ местного самоуправления.....	79
6.2. Законодательные требования к уставу муниципального образования.....	82
6.3. Система муниципальных правовых актов .....	84
6.4. Устав городского округа Самара.....	87
6.5. Правовые акты городского самоуправления в городском округе Самара .....	89

<b>Глава 7. Вопросы местного значения, полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения</b> .....	93
7.1. Понятие и особенности вопросов местного значения .....	93
7.2. Вопросы местного значения поселений .....	94
7.3. Вопросы местного значения муниципального района и городского округа .....	117
7.4. Порядок передачи решения вопросов местного значения городских и сельских поселений органам местного самоуправления муниципальных районов и вопросов местного значения муниципальных районов органам местного самоуправления городских и сельских поселений .....	125
7.5. Порядок решения вопросов местного значения городских и сельских поселений на территории Самарской области .....	126
7.6. Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения .....	127
<b>Глава 8. Организационные основы местного самоуправления.</b>	
<b>Структура органов местного самоуправления</b> .....	132
8.1. Понятие органов местного самоуправления, их классификация .....	132
8.2. Зарубежный опыт организации муниципальной власти .....	135
8.3. Модели организации местной власти в России .....	136
8.4. Представительный орган муниципального образования .....	140
8.5. Исполнительные органы муниципального образования .....	146
8.6. Законодательство Самарской области о структуре органов местного самоуправления .....	152
8.7. Структура органов городского самоуправления в городском округе Самара .....	154
<b>Глава 9. Формы прямого волеизъявления граждан и другие формы участия населения в осуществлении местного самоуправления</b> .....	178
9.1. Местный референдум .....	178
9.2. Муниципальные выборы .....	182
9.3. Отзыв депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления .....	190
9.4. Сходы граждан .....	191
9.5. Собрания (конференции) граждан .....	193
9.6. Публичные слушания. Правотворческая инициатива граждан .....	195
9.7. Иные формы участия населения в осуществлении местного самоуправления .....	200
9.8. Территориальное общественное самоуправление .....	205
<b>Глава 10. Организация муниципальной службы</b> .....	209
10.1. Основные положения муниципальной службы в Российской Федерации .....	209
10.2. Правовые основы муниципальной службы в Российской Федерации .....	211

10.3. Муниципальная служба, порядок поступления и классификация должностей .....	213
10.4. Права и обязанности муниципальных служащих, порядок прохождения и прекращения муниципальной службы.....	215
10.5. Законодательство Самарской области об организации муниципальной службы .....	218
<b>Глава 11. Особенности организации местного самоуправления на отдельных территориях Российской Федерации.....</b>	<b>224</b>
11.1. Организация местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях.....	224
11.2. Организация местного самоуправления в городах-наукоградах.....	232
11.3. Организация местного самоуправления на приграничных территориях .....	234
<b>Глава 12. Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления .....</b>	<b>236</b>
12.1. Понятие и принципы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.....	236
12.2. Формы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления .....	239
12.3. Временное осуществление полномочий местного самоуправления органами государственной власти .....	242
12.4. Надзор и контроль за органами и должностными лицами органов местного самоуправления .....	246
<b>Глава 13. Гарантии и защита местного самоуправления .....</b>	<b>251</b>
13.1. Понятие и система гарантий местного самоуправления .....	251
13.2. Гарантии, обеспечивающие организационную самостоятельность местного самоуправления .....	253
13.3. Гарантии, обеспечивающие финансово-экономическую самостоятельность местного самоуправления.....	255
13.4. Судебная и иные правовые формы защиты местного самоуправления.....	257
<b>Глава 14. Ответственность в муниципальном праве.....</b>	<b>262</b>
14.1. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления .....	262
14.2. Юридическая ответственность в муниципальном праве.....	267
14.3. Муниципальное правонарушение как один из видов отраслевого правонарушения в общетеоретической концепции правонарушения.....	286
Основные категории и понятия.....	296
Рекомендуемая литература.....	298

## **Введение**

Курс "Муниципальное право" готовит студентов к практической деятельности юриста, поскольку нормы муниципального права регулируют общественные отношения, складывающиеся на территории всех населенных пунктов и иных территориях России. Полномочия органов и должностных лиц местного самоуправления затрагивают различные стороны общественной жизни: охрану правопорядка, управление муниципальной собственностью, здравоохранение, культуру, организацию гражданской обороны, строительство, землеотвод, землеустройство, пожарную безопасность, социальную защиту, организацию опеки и попечительства и ряд других. Соответственно, в той или иной мере вопросы правового регулирования данных отношений возникают в процессе деятельности юристов различных специализаций.

Требования к уровню освоения курса определяются знанием теоретических основ местного самоуправления и действующего российского законодательства, регулирующего муниципально-правовые отношения. Студент должен изучить научную литературу, разобраться в концепциях и взглядах различных авторов, найти собственную точку зрения, обрести навыки самостоятельной творческой и практической работы.

Муниципальное право регулирует, с одной стороны, публично-правовые отношения, а с другой стороны, затрагивая частные интересы субъектов, проживающих на определенной территории, связано с публичными и с частными отраслями права, которым посвящены соответствующие учебные дисциплины.

Конституционное право, закрепляя основы государственного устройства, гарантирует существование местного самоуправления как особого уровня власти в обществе и государстве, не входящего в систему государственной власти. Конституционное право определяет основные институты и принципы местного самоуправления, пределы компетенции государственных органов России и субъектов Российской Федерации в области регулирования местного самоуправления.

Административное право, регулируя исполнительно-распорядительные полномочия органов государственной власти, определяет границы взаимодействия органов государственной власти и органов

местного самоуправления при осуществлении последними отдельных государственных полномочий.

Значительное количество муниципально-правовых норм проистекает из других отраслей права. Особенно это характерно для таких институтов муниципального права, как предметы ведения и полномочия местного самоуправления. Именно здесь используется большое количество норм гражданского, финансового, земельного, жилищного, семейного и других отраслей права, из которых, в сущности, и складывается институт, занимающий существенное место в системе муниципального права.

Взаимосвязь курса муниципального права с теоретическими юридическими дисциплинами проявляется в использовании их методологии и рассмотрении развития местного самоуправления в контексте исторического развития. Так, история правовых учений, с одной стороны, определяет основные теоретические положения местного самоуправления, а с другой - рассматривает процесс развития этих основ в истории России и зарубежных стран. Теория государства и права определяет основные правовые дефиниции и принципы системы российского права, в рамках которого существует муниципальное право.

Таким образом, курс "Муниципальное право" в силу специфики своего предмета, имеющего комплексный характер, связан со всеми юридическими дисциплинами, изучающими отрасли российского права; теоретические основы местного самоуправления берут свое начало в соответствующих юридических дисциплинах.

Муниципальное право является одной из комбинированных отраслей российского законодательства, появление которой было вызвано изменением основ конституционного строя с принятием Конституции Российской Федерации в 1993 г.

Объектом исследования учебного курса являются отношения, сложившиеся в такой сфере общественной жизни, как местное самоуправление.

Цель изучения курса - выявление общих закономерностей формирования институтов местного самоуправления и особенностей их правового регулирования как на уровне Российской Федерации, так и на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Соответственно, задачи дисциплины заключаются в следующем:

- 1) определение теоретических основ правового регулирования местного самоуправления;

- 2) выявление территориальных особенностей организации местного самоуправления в Российской Федерации, субъектах Российской Федерации, муниципальных образованиях;

3) определение правовых основ создания и функционирования органов местного самоуправления;

4) обобщение теоретического и практического материала, касающегося формирования организационных основ местного самоуправления;

5) выявление особенностей способов защиты права граждан на местное самоуправление;

6) систематизация государственных гарантий права граждан на местное самоуправление.

В основу курса "Муниципальное право" положена программа дисциплины, разработанная на кафедре публичного права института права Самарского государственного экономического университета. При изучении курса предусмотрены лекционные и семинарские занятия (для студентов дневной и заочной формы обучения бакалавриата и магистратуры). По данному курсу студенты сдают зачет.

Для успешного усвоения курса следует в первую очередь использовать нормативно-правовые акты федерального и регионального значения, учебную литературу и по рекомендации преподавателя - литературу для углубленного изучения дисциплины.

В содержании настоящего издания использованы материалы учебного пособия "Муниципальное право России" (автор А.П. Александрова), разработанного в институте права СГЭУ в 2009 г. При подготовке издания учтены изменения законодательства по состоянию на 1 ноября 2018 г.



# Глава 1

## ВВЕДЕНИЕ В МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

### 1.1. Историческое развитие местного самоуправления

Исторически местное, или муниципальное, самоуправление возникло из родовой общины - первичной ячейки человеческого общества. Объединенные суровыми условиями жизни, люди были вынуждены добывать пищу и выполнять ряд других функций совместно. Отсюда возникли определенные правила самоорганизации совместной жизни, ограничивающие интересы каждого человека во имя общих, групповых интересов. Объединение диктовалось также необходимостью передачи знаний и навыков от поколения к поколению. В таких условиях власть получили старейшины родов (общин), обладающие знаниями и жизненным опытом. Данная организация людей и есть своеобразный зачаток самоуправления. Таким образом, исторически самоуправление, община старше, чем государство.

Роль общины в государстве в разных странах и в разные исторические эпохи то уменьшалась, то возрастала. Предшественниками современного местного самоуправления можно считать демократии античного мира, сельские общины и особенно средневековые вольные города, имевшие собственные административную и судебную власть и внешнеторговые связи, а также высокую степень финансовой самостоятельности.

Прообразом самоуправления в России можно считать организацию власти в древнерусских городах (Новгород, Псков и т.д.). Городское вече (сход жителей) обладало большими правами, включая приглашение князя, игравшего только роль военачальника. В сельской местности издревле существовала крестьянская община на базе общей (общинной) земли, которая могла перераспределяться между ее членами.

Однако со времен Ивана Грозного, уничтожившего Новгородскую и Псковскую республики, и вплоть до 1917 г. в России установилась жесткая система централизованного государственного управления, основанная на царской власти. Но и в этот период самоуправленческие начала в российской государственной системе то усиливались, то вновь ослабевали.

Так, при том же Иване Грозном "земские" и "губные" старосты, избираемые населением, имели достаточно широкие полномочия, хотя и выполняли по преимуществу поручения центральных властей.

Позднее выборное начало в местном управлении было вытеснено аппаратно-бюрократическим.

При Петре I в Москве была учреждена бурмистрова палата (рагуша), а в прочих городах - земские избы и выбранные бурмистры. Однако после смерти Петра вернулись к назначению чиновников.

Следующий крупный шаг в сторону самоуправления был сделан при Екатерине II, принявшей специальный акт - "Грамоту на права и выгоды городов Российской империи". Появились губернские и уездные дворянские собрания, городские думы, приказы общественного призрения, земские суды. Однако вся система самоуправления, как и прежде, строилась по сословному принципу и функционировала под строгим контролем государственных чиновников: городничих, полицмейстеров и др. С завершением правления Екатерины процесс снова пошел вспять.

Этапным моментом в развитии местного самоуправления в России оказались земская (1864 г.) и городская (1870 г.) реформы Александра II. Положением о земских учреждениях создавались выборные земские собрания (губернские, уездные), которым поручалось общее заведование местными хозяйственными делами, включая школы, больницы, дома призрения и т.п. Властное влияние общины ("мира") на жизнь крестьян было исключительно велико. Общинные (артельные) традиции прочно укоренились в сознании русского и близких ему народов.

Органами городского самоуправления были городская дума и городская управа. Но одновременно с ними на местах существовали и органы государственной власти. Земские и городские органы не были подчинены местной государственной администрации, однако свою деятельность они осуществляли под контролем министра внутренних дел и губернаторов.

Даже такие весьма ограниченные права местного самоуправления вызвали недовольство государственных чиновников, обращавших внимание государя на отсутствие единства и согласия в действиях правительственных и местных властей. Поэтому при Александре III положения о земских и городских учреждениях были пересмотрены с целью усиления государственного влияния на принятие местных решений.

Новая попытка проведения реформы местного самоуправления была предпринята после Февральской революции 1917 г., 21 мая Временное правительство приняло пакет законов о земской и городской реформе. В короткие сроки было воссоздано более 9,5 тыс. волостных земств. Однако довести до конца эту реформу не удалось - наступил октябрь 1917 г.

После победы советской власти органы земского и городского самоуправления были заменены системой советов. Идея местного самоуправления, предполагающая известную независимость и самостоятельность местных органов, вступила в противоречие с задачами государства диктатуры пролетариата.

В основу советской системы был положен принцип ее единства на всех уровнях и жесткой подчиненности нижестоящих органов вышестоящим. Все советы действовали под контролем Коммунистической партии. Однако необходимость скорейшего преодоления разрухи после Гражданской войны вызвала к жизни новую экономическую политику с определенным допущением рыночных методов хозяйствования, некоторой децентрализацией власти и организацией хозяйственного самоуправления на местах. В 1920-1923 гг. при сохранении партийного руководства под местное управление были переданы землеустройство, благоустройство, часть промышленности, водопровод и канализация, местный транспорт, пожарное, похоронное дело. Появились муниципальные электростанции, стали создаваться коммунальные (муниципальные) банки.

Формально советская власть была вполне демократичной. По Конституции СССР 1936 г. и Конституции РСФСР 1937 г., советы избирались на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Были введены институт "наказов избирателей" своим депутатам и система отзыва депутатов, не оправдавших доверия избирателей. Из числа депутатов создавались постоянные комиссии для предварительного рассмотрения вопросов, выносимых на сессии советов. Совет избирал из своего состава исполнительный комитет, его председателя и заместителей, подотчетных совету. В подготовленные исполкомами проекты бюджетов можно было вносить поправки на сессиях местных советов.

Однако фактически выборы в советы всех уровней, включая местные, проводились на безальтернативной основе, а кандидатуры единственного претендента по каждому избирательному округу подбирались партийными органами со строгим соблюдением спущенных сверху пропорций (рабочие, крестьяне и интеллигенция, мужчины и женщины, молодые и старые, коммунисты, комсомольцы и беспартийные и т.д.). Нижестоящие советы и исполкомы подчинялись вышестоящим. "Сценарии" сессий советов отработывались заранее. Такая система не была ни истинным народовластием, ни самоуправлением.

Интерес к идее местного самоуправления вернулся с началом перестройки, во второй половине 1980-х гг. Развитие малого предпринимательства и расширение местной инициативы в сфере экономики требовали адекватных преобразований в системе местной власти. В

апреле 1990 г. был принят закон СССР "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР". Впервые было законодательно закреплено понятие коммунальной собственности. В июле 1991 г. был принят российский закон "О местном самоуправлении в РСФСР". Эти законы позволили начать возрождение местного самоуправления на новых основах, при демократических, альтернативных выборах и в условиях многопартийности. Система исполкомов с коллегиальной ответственностью за принимаемые решения была заменена системой глав администраций, действующих на принципах единоначалия. Однако сохранялась система вышестоящих и нижестоящих советов. Закон детально регламентировал все полномочия совета и администрации каждого уровня. Глава администрации назначался главой вышестоящей администрации, хотя и с согласия совета.

В условиях радикальных экономических реформ начала 1990-х гг., приведших к резкому ухудшению условий жизни населения, и при отсутствии необходимой правовой, экономической и финансовой базы демократически избранные советы неизбежно вступали в конфронтацию с органами исполнительной власти. Все это закончилось известными событиями октября 1993 г., после которых советы всех уровней были распущены.

Переходный период до конца 1995 г. характеризовался доминированием исполнительной власти. Лишь в некоторых регионах были избраны по временным положениям представительные органы местного самоуправления с весьма ограниченными полномочиями. Только после принятия в 1995 г. федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" началось возрождение местного самоуправления в России. Почти везде избраны и функционируют органы местного самоуправления. Однако существенно отстает процесс формирования его финансово-экономической основы.

## **1.2. Предмет муниципального права**

Муниципальное право России в своем развитии прошло различные стадии: от расцвета в дореволюционный период и в 1920-е гг. до упразднения - с 1930-х по 1990-е гг. Слово "муниципалитет" происходит от латинского "municipium". В республиканскую эпоху римской истории так назывались города, пользовавшиеся правами самоуправления. Профессор Л. Велихов в работе "Основы городского хозяйства" (1928 г.) так объясняет значение термина "муниципалитет": "«municipis» - по латыни значит тяжесть, тягота, бремя, а «cipio, recipio» - беру,

принимаю. Соответственно городское управление, как бы берущее на себя, по уполномочию народа и с разрешения правительства, бремя общественной власти, выполнения общественных задач и распоряжение хозяйственными средствами, называется муниципалитетом<sup>11</sup>.

В свою очередь, местное самоуправление представляет собой целостную систему общественных отношений, связанных с территориальной самоорганизацией населения, самостоятельно решающего вопросы местного значения, вопросы устройства и функционирования местной муниципальной власти.

В то же время местное самоуправление есть автономная деятельность самоорганизующегося населения. Поэтому *основным признаком* его является относительно децентрализованный характер организации муниципалитетов, представляющих собой фундамент государства. *Важнейший принцип* организации и деятельности муниципалитетов заключается в их подчиненности и подконтрольности местному населению, которое их формирует.

Исходя из вышеизложенного, можно сказать, что отношения, составляющие предмет муниципально-правового регулирования, обладают следующими признаками:

1. Эти отношения имеют *локально-территориальный характер*. Они возникают на местном (муниципальном) территориальном уровне в процессе осуществления местного управления населением городских, сельских поселений и других муниципальных образований, территории которых устанавливаются в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций.

2. Отношения носят *комплексный характер*, включая вопросы экономики, социально-культурной сферы, охраны общественного порядка и др., иными словами, все вопросы местного значения.

Круг данных вопросов определяется федеральными законами и законодательством субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении, прежде всего в уставах местного самоуправления муниципальных образований.

3. В качестве субъекта муниципально-правовых отношений всегда выступает либо население муниципального образования, либо орган или должностное лицо местного самоуправления, наделенные полномочиями по решению вопросов местного самоуправления.

Муниципальное право, как отрасль права, имеет свою систему, т.е. совокупность правовых институтов, объединяющих нормы, регу-

---

<sup>1</sup> Велихов Л. Основы городского хозяйства : в 2 ч. Москва ; Ленинград, 1928. Ч. 2.

лирующие однородные отношения. Эту систему можно представить следующим образом:

- 1) система местного самоуправления;
- 2) территориальные основы местного самоуправления;
- 3) организационные основы местного самоуправления;
- 4) финансовые основы местного самоуправления;
- 5) полномочия местного самоуправления;
- 6) ответственность местного самоуправления;
- 7) гарантии местного самоуправления.

Традиционно вопросы осуществления власти на местном уровне регулировались нормами государственного права, а также административного права. Нормы этих отраслей по-прежнему играют ведущую роль в правовом закреплении основных принципов функционирования местной власти. Кроме того, в содержание муниципального права входят отдельные нормы гражданского, финансового, земельного и других отраслей права, которые определяют полномочия местного самоуправления в различных сферах местной жизни.

Таким образом, муниципальное право является комплексной отраслью права, закрепляет и регулирует общественные отношения, которые возникают в процессе организации и деятельности местного самоуправления в городских, сельских поселениях и других муниципальных образованиях.

### **1.3. Особенности метода муниципального права**

Метод муниципального права обусловлен спецификой его предмета, который охватывает сферы и публичного, и частного права.

Местное самоуправление - форма реализации власти народа. Поэтому, с одной стороны, для него характерен *метод публичного права*, а именно установление императивных норм. Так, в частности, законодательство о местном самоуправлении устанавливает обязательность решений органов и должностных лиц местного самоуправления. Неисполнение или ненадлежащее исполнение данных решений влечет ответственность в соответствии с законом. Отношения служащих муниципальных образований носят субординационный характер, что также свидетельствует об элементах императивного метода.

Вместе с тем, предмет муниципального права охватывает *отношения* из сферы *частного права*, для которых характерен диспозитивный метод. Органы местного самоуправления не только осуществляют публично-властную деятельность, но и реализуют права собственника в отношении имущества, входящего в состав муниципального образо-

вания. Они вправе передавать объекты муниципальной собственности во временное или постоянное пользование, а также совершать с имуществом, находящимся в муниципальной собственности, иные сделки, определять в договорах условия использования приватизируемых или передаваемых в пользование объектов. Таким образом, дозволение, определяющее диспозитивный характер правового регулирования, широко применяется в муниципальном праве.

Также в муниципальном праве используется метод гарантий, который широко применяется на федеральном уровне. Он состоит в том, что государство, признав местное самоуправление особым уровнем власти народа, установив, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, что местное самоуправление самостоятельно решает вопросы местного значения, взяло на себя обязанность обеспечивать эту самостоятельность.

Таким образом, муниципальное право использует не один конкретный метод при осуществлении правового регулирования, а целый комплекс приемов, относящихся к различным методам. Это обусловлено, прежде всего, комплексным характером данной отрасли права, а также особым местом местного самоуправления в системе общественных отношений, которое требует определенных правовых гарантий со стороны государства.

#### **1.4. Источники муниципального права**

Понятие "источник муниципального права" основывается на общем понятии источника права, определяемом как форма выражения права. Нормы муниципального права, как и иные правовые нормы, устанавливаются, изменяются, а также отменяются в определенных формах, которые придают содержащимся в них положениям и правилам официальное общеобязательное значение. Таким образом, источники муниципального права - это исходящие от государства или официально признаваемые им формы выражения и закрепления норм муниципального права, придания им общеобязательного характера.

Следует отметить, что источникам муниципального права присущи те же признаки, что и источникам права вообще. А если конкретнее - нормативный характер содержащихся в них предписаний и, конечно же, обязательность для исполнения, которая обеспечивается средствами государственного воздействия. Своеобразие же их проявляется, прежде всего, в том, что они связаны с организацией и функционированием местного самоуправления как формы осуществления народом своей власти на местном (муниципальном) уровне, посред-

ством которой население самостоятельно и под свою ответственность решает вопросы местного значения с учетом исторических и иных местных традиций. Источники муниципального права устанавливают государственные и международные гарантии осуществления местного самоуправления, а также ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением и государством. Ими определяется правотворческая деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления, а также населения, от которых исходят муниципальные правовые акты.

Одной из особенностей источников муниципального права является их множественность, которой присуща определенная иерархия. Это обусловлено тем, что нормы муниципального права содержатся в правовых актах, принимаемых на различных уровнях публичной власти в государстве и обладающих различной юридической силой.

Можно выделить четыре группы источников муниципального права с учетом различных уровней правового регулирования муниципальных отношений.

1-я группа содержит нормативные акты, принимаемые на федеральном уровне. Это, прежде всего, Конституция Российской Федерации, которая содержит нормы, закрепляющие исходные начала и принципы местного самоуправления, гарантии прав местного самоуправления.

Также важнейшим источником муниципального права является Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". В нем содержатся нормы, устанавливающие полномочия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ в области местного самоуправления, перечень вопросов местного значения, которые находятся в ведении муниципальных образований, закреплены основы деятельности местного самоуправления, формы прямого волеизъявления граждан, государственные гарантии местного самоуправления и ответственность органов местного самоуправления. Закон выделяет местное самоуправление в отдельную ветвь власти и устанавливает, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

К первой группе относятся и указы Президента РФ, в частности Указ от 22.12.1993 № 2265 "О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации". Сюда также относятся нормативные акты, издаваемые другими федеральными органами: постановления палат Федерального Собрания, Правительства, других федеральных органов исполнительной власти, решения Конституционного Суда.



2-ю группу составляют нормативные правовые акты, принимаемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Это конституции республик, уставы других субъектов. В качестве примера можно привести Устав Самарской области, принятый 18 декабря 2006 г. Самарской Губернской Думой. Уже в самом его названии четко определено его место в правовой иерархии как главного закона области. Кроме того, в эту группу входят законы субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении, о выборах в органы местного самоуправления, акты президентов республик, глав администраций других субъектов Российской Федерации, другие акты законодательных и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации, изменяющие или отменяющие нормы муниципального права.

3-ю группу составляют нормативные правовые акты, принятые путем прямого волеизъявления населения муниципальных образований, органами и должностными лицами местного самоуправления. Это уставы муниципальных образований (например, Устав г.о. Самара от 10 июля 2006 г.), общеобязательные правила по предметам ведения муниципального образования, решения представительных органов местного самоуправления и др.

Особую 4-ю группу составляют международные правовые акты по вопросам местного самоуправления, к ним относятся Европейская хартия местного самоуправления, принятая Советом Европы 15 октября 1985 г., и декларация "О принципах местного самоуправления в государствах-участниках содружества", принятая постановлением Межпарламентской ассамблеи государств - участников Содружества Независимых Государств 29 октября 1994 г.

Источники муниципального права можно также классифицировать и по другим основаниям:

- по юридической силе (уровень юридической силы правового акта, являющегося источником муниципального права, зависит от вида акта, его места в системе правовых актов государства и других факторов);

- по предметам ведения местного самоуправления, которые в этих источниках затрагиваются (по данному основанию они могут подразделяться на акты, касающиеся управления муниципальной собственностью, местными финансами; определяющие порядок принятия и изменения уставов муниципальных образований и т.д.);

- по кругу субъектов, их принявших (акты, которые принимает население муниципального образования, и акты, которые принимают органы местного самоуправления; акты органов государственной власти по вопросам местного самоуправления и акты муниципальных образований и т.д.); и др.

Особое место среди источников муниципального права занимают договоры, которые могут заключать между собой муниципальные образования, а также муниципальные образования и другие субъекты права. Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" расширил практику договорных отношений в системе местного самоуправления. Так, договоры и соглашения могут заключаться органами местного самоуправления в целях развития межмуниципального сотрудничества, а также международных и внешнеэкономических связей. Органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, могут заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им части своих полномочий.

Муниципальное право в качестве своего источника признает также обычай. Это обусловлено, прежде всего, тем, что организация и деятельность местного самоуправления осуществляются с учетом исторических и иных местных традиций, представляющих собой разнородность обычаев.

Признание обычая как традиционно сложившегося и широко применяемого правила поведения содержит Федеральный закон от 30.04.1999 № 82-ФЗ "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации", который предусматривает, что общины и иные формы общественного самоуправления создаются в целях защиты исконной среды обитания, сохранения и развития традиционного образа жизни, хозяйствования, промыслов и культуры и что органы местного самоуправления обеспечивают права малочисленных народов на защиту исконной среды их обитания, традиционного образа жизни и хозяйствования.

Необходимо иметь в виду, что официальное, формально-юридическое отношение к судебной практике остается пока прежним: формально она не признается источником российского права. Однако можно говорить о радикальном изменении отношения ученых и практиков к этому дискуссионному вопросу: прецедент и в целом судебная практика в качестве источника права получают все более широкое признание.

## **Глава 2**

# **МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ИХ УЧАСТНИКИ**

### **2.1. Муниципально-правовые отношения**

*Муниципально-правовые отношения* - это регулируемые нормами муниципального права общественные отношения, возникающие в процессе организации и деятельности местного самоуправления в городских, сельских поселениях и других муниципальных образованиях.

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.

В зависимости от содержания отношений и субъектов, в них участвующих, можно выделить следующие группы общественных отношений, возникающих в процессе организации и деятельности местного самоуправления:

- 1) отношения, возникающие в процессе прямого волеизъявления населения по вопросам местного значения. К ним причисляются местные референдумы, сходы, выборы органов и должностных лиц местного самоуправления, индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления, правотворческая инициатива населения по вопросам местного значения;

- 2) отношения, связанные с деятельностью местного самоуправления, его органов по управлению муниципальной собственностью, объектами муниципального хозяйства, формированием и исполнением местного бюджета, управленческой и контрольной деятельностью в различных сферах местной жизни. Данные отношения связаны с реализацией полномочий выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления по вопросам обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования. Эти отношения возникают между соответствующими муниципальными органами и предприятиями, учреждениями, организациями

различных форм собственности, гражданами и их объединениями. Регулируются такие отношения нормами муниципального права;

3) отношения, возникающие в процессе осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им в соответствии с законодательством, а также организация и исполнение ими законодательных и других правовых актов федеральных органов власти, органов власти субъектов РФ. Отношения, предполагающие решение вопросов, непосредственно не связанных с местными проблемами. Сюда относятся: во-первых, наделение органов местного самоуправления полномочиями государственных органов и, во-вторых, работа органов местного самоуправления по реализации государственных программ и отдельных государственных актов на территории муниципальных образований;

4) отношения, связанные с реализацией органами местного самоуправления конституционного права на судебную защиту, на компенсацию расходов, возникающих в связи с возложением на них отдельных государственных полномочий, а также в связи с неправомерными действиями органов государственной власти. Данная группа отношений подразумевает, что нормы муниципального права, которые регулируют муниципальные отношения, одновременно закрепляют право граждан, проживающих на территории муниципальных образований, органов и должностных лиц местного самоуправления предъявлять в суд или в арбитражный суд иски о признании недействительными актов государственных органов и должностных лиц, нарушающих права местного самоуправления. Кроме того, при возложении на органы местного самоуправления решения государственных задач, которые влекут дополнительные расходы для последних, предусматривается соответствующее государственное финансирование.

Также муниципально-правовые отношения можно классифицировать в зависимости от субъекта этих отношений:

1) отношения, одной из сторон которых выступает муниципальное образование. К этой группе относятся отношения, в которых находит свое выражение статус муниципального образования, которое в соответствии с законом имеет муниципальную собственность, местный бюджет, выборные органы местного самоуправления, а также вправе иметь собственную символику, вступать в ассоциации и союзы, объединяющие муниципальные образования, и т.д.;

2) отношения, в которых участвует население муниципального образования. В эту группу входят отношения, возникающие в процессе непосредственного волеизъявления населения, принятия им решений по вопросам местного значения (например, принятия устава муниципального образования и др.);

3) отношения, возникающие в процессе деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления. Данные отношения характеризуют многостороннюю деятельность местного самоуправления по решению вопросов местного значения, а также реализации отдельных государственных полномочий, которыми могут наделяться органы местного самоуправления по закону.

## **2.2. Субъекты муниципально-правовых отношений**

Важнейшим элементом муниципально-правового отношения являются его участники - субъекты. Субъектами муниципально-правовых отношений выступают лица, участвующие в муниципально-правовых отношениях и являющиеся носителями прав и обязанностей в сфере местного самоуправления.

Субъектами муниципального права (участниками муниципально-правовых отношений) являются:

- население муниципального образования;
- граждане Российской Федерации, а также граждане, имеющие иное гражданство, или лица без гражданства;
- органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления;
- государство и отдельные государственные органы, физические и юридические лица.

Всех субъектов муниципально-правовых отношений условно можно разделить на три вида.

I. Муниципальные образования. Понятие муниципального образования дается в ст. 2 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации": "муниципальное образование - городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения"<sup>1</sup>.

Муниципальные образования имеют право на собственную символику (герб, эмблему и т.д.).

Муниципальное образование является собственником соответствующей муниципальной собственности.

Муниципальные образования в соответствии со ст. 8 указанного закона в целях координации своей деятельности, более эффективной

---

<sup>1</sup> В редакции Федерального закона от 27.05.2014 № 136-ФЗ.

организации взаимодействия муниципальных образований, советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, выражения и защиты общих интересов, в том числе в целях представления интересов в федеральных органах государственной власти и организации сотрудничества муниципальных образований Российской Федерации с международными организациями и иностранными юридическими лицами, советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации могут образовывать общероссийское объединение муниципальных образований. С учетом особенностей территориальной и организационной основы муниципальных образований на добровольной основе могут быть образованы иные объединения муниципальных образований.

В целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения могут быть образованы межмуниципальные объединения, учреждены хозяйственные общества и другие межмуниципальные организации в соответствии с федеральными законами и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

Деятельность таких объединений не должна включать осуществление полномочий органов местного самоуправления.

Все права и обязанности муниципальных образований осуществляются действиями соответствующих органов и должностных лиц местного самоуправления и населения муниципального образования.

Границы муниципального образования устанавливаются и изменяются с учетом исторических и иных местных традиций по инициативе населения, органов местного самоуправления, а также органов государственной власти субъекта РФ и федеральных органов государственной власти.

II. Субъекты, непосредственно решающие вопросы местного значения. Это субъекты, участвующие в управлении муниципальным образованием путем реализации своих прав напрямую и через представительную демократию, а также органы и должностные лица местного самоуправления.

1. Прежде всего, к этой группе относится *население муниципального образования* как местное сообщество, определенная совокупность людей. Статья 33 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" гласит: "Непосредственное осуществление населением местного самоуправления и участие населения в осуществлении местного самоуправления основываются на принципах законности, добровольности". К правам населения можно отнести:

1) право избирать органы и должностных лиц местного самоуправления, принимать решения по вопросам местного значения на местном референдуме;

2) право на народную правотворческую инициативу в соответствии с уставом муниципального образования;

3) право выражать свое мнение по вопросам установления и изменения границ муниципального образования. Без учета мнения населения такие действия считаются недопустимыми.

Населению могут предоставляться и иные права.

2. Согласно ст. 25 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" *сход граждан* может созываться в муниципальных образованиях для решения вопросов местного значения. Порядок созыва и проведения схода граждан, принятия и изменения его решений, пределы его компетенции устанавливаются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов РФ.

Сход граждан может осуществлять два комплекса функций:

1) связанные с деятельностью территориального общественного самоуправления;

2) связанные с осуществлением сходом полномочий представительных органов муниципального образования. Осуществление таких функций возможно в малочисленных населенных пунктах в соответствии с законом субъекта РФ. Собрание правомочно, если в нем участвует более половины жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом.

3. Право на осуществление местного самоуправления принадлежит *гражданам РФ, а также гражданам, имеющим иное гражданство, или лицам без гражданства*. Права граждан в сфере местного самоуправления закреплены в ст. 3 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Прежде всего, в нем декларируется право на самоуправление в муниципальных образованиях, осуществляемое гражданами путем участия в референдумах, выборах, через другие формы прямого волеизъявления, а также через выборные и другие органы местного самоуправления. Закреплены гарантии равных прав при осуществлении местного самоуправления независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, гарантии равных прав на доступ к муниципальной службе.

Права граждан включают:

1) право избирать и быть избранным в органы местного самоуправления;

2) право обращаться в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления;

3) право на ознакомление с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы человека и гражданина, а также с информацией о деятельности органов местного самоуправления.

Нужно отметить, что указанный закон наделяет правами на осуществление местного самоуправления и иностранных граждан, преимущественно проживающих на территории муниципального образования в РФ, в соответствии с международными договорами и федеральными законами.

4. *Органы и должностные лица местного самоуправления.* Органы местного самоуправления - органы, осуществляющие решение вопросов местного значения и не являющиеся органами государственной власти. Органы местного самоуправления выступают юридическими лицами в соответствии с уставом муниципального образования.

Закон выделяет выборный представительный орган местного самоуправления и выборных должностных лиц. Наличие выборных органов местного самоуправления является обязательным.

Среди выборных органов рассматриваемый закон уделяет особое внимание представительному органу местного самоуправления, который формируется из депутатов, избираемых на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ. Статус членов представительного органа депутатский, что означает предоставление ему гарантий деятельности, депутатской неприкосновенности, устанавливается возможность отзыва депутата избирателями.

Полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления, начинаются со дня его избрания и прекращаются с момента начала работы выборного органа местного самоуправления нового состава. Этот срок не может быть менее 2 лет.

Депутату гарантируются условия для беспрепятственного и эффективного осуществления полномочий, защита прав, чести и достоинства, предоставляются социальные гарантии, связанные с пребыванием на этой должности, в соответствии с законами субъектов РФ.

Глава муниципального образования - выборное должностное лицо, возглавляющее деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования. Глава муниципального образования избирается на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании либо представительным органом местного самоуправления из своего состава в порядке, установленном федеральными законами и законами субъек-



тов РФ. Глава местного самоуправления наделяется собственной компетенцией в соответствии с уставом муниципального образования, может входить в состав представительного органа местного самоуправления и председательствовать на его заседаниях. Глава муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования подотчетен населению непосредственно и представительному органу местного самоуправления.

III. Лица, содействующие осуществлению местного самоуправления. К таковым можно отнести:

1) *органы территориального общественного самоуправления.* Их отличительный признак заключается в том, что они создаются и действуют на части территории муниципального образования. Они могут являться юридическими лицами, могут с соответствующего согласия органов местного самоуправления решать вопросы местного значения, отнесенные к компетенции органов местного самоуправления, имеют право самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы, не закрепленные за органами государственной власти и органами местного самоуправления;

2) *органы государственной власти РФ и субъектов РФ.* К полномочиям органов государственной власти РФ относится законодательная деятельность в вопросах местного самоуправления, обеспечение гарантий местного самоуправления, наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, установление порядка судебной защиты прав местного самоуправления, осуществление прокурорского надзора за соблюдением законности в деятельности органов местного самоуправления и т.д. Государственные органы власти субъектов РФ осуществляют деятельность в области создания правовых, организационных, материально-финансовых условий для становления и развития местного самоуправления со стороны субъектов РФ, включая законодательную и иную деятельность;

3) *союзы и ассоциации муниципальных образований.* С учетом особенностей территориальной и организационной основы муниципальных образований на добровольной основе могут быть образованы иные объединения муниципальных образований (п. 3. ст. 8 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ). Реализуя это право, городские и сельские поселения объединяются в лице своих органов местного самоуправления в региональные, общероссийские ассоциации и союзы. Например, Союз малых городов представляет собой форму объединения финансовых, материальных, интеллектуальных и других ресурсов небольших городов - районных центров - для преодоления их социально-экономической отсталости и обеспечения необходимых

условий для саморазвития небольших городских поселений. В целях выполнения уставных задач Союз малых городов может осуществлять производственно-хозяйственную деятельность, создавая предприятия, творческо-производственные и другие объединения.

В настоящее время действуют также Союз российских городов, объединяющий крупные города - региональные центры, ассоциации малых и средних городов в различных регионах страны. Возникают также ассоциации и союзы, объединяющие населенные пункты определенного типа и вида (например, ассоциация городов Крайнего Севера и Заполярья и др.).

Правовой институт добровольных объединений органов местного самоуправления представляется важным звеном в системе муниципального права и жизни современного общества в целом.

Муниципальные образования объединяются в ассоциации и союзы в лице своих органов местного самоуправления. Однако в соответствии с Законом ассоциациям и союзам муниципальных образований не могут передаваться полномочия органов местного самоуправления. Таким образом, ассоциации и союзы муниципальных образований не осуществляют непосредственно функций местного самоуправления. Их главными направлениями деятельности являются участие в разработке и принятии мер поддержки местного самоуправления в области формирования правовой и финансово-экономической основы местного самоуправления, содействие межрегиональной и внешне-экономической деятельности органов местного самоуправления, представление в органы местного самоуправления предложений по вопросам координации их деятельности в решении общих задач, выступление с законодательной инициативой.

Кроме того, объединения преследуют и политические цели. Ассоциации и союзы не просто отстаивают свои интересы на бумаге, а лоббируют их на различных уровнях государственной власти. Можно сказать, что данная деятельность так или иначе стабилизирует политическую систему страны.

Объединения органов местного самоуправления не выступают как некие "надмуниципальные" структуры, дающие какие-либо обязательные указания для объединенных в них муниципальных образований. Их решения для последних могут носить лишь рекомендательный характер и принимаются на основе консенсуса. Однако авторитет данных рекомендаций уже не позволяет их игнорировать.

Процесс объединения органов местного самоуправления продолжается, и тяга муниципальных образований к такому объединению понятна. На них легла тяжелая ноша социальных проблем, которые должны решаться в условиях глубочайшего экономического кризиса,

расстроены финансов и неплатежей. Кроме того, решение одинаковых проблем обуславливает этот объединительный процесс. И он действительно должен способствовать росту;

4) *предприятия, учреждения, организации, находящиеся на территории муниципального образования, как муниципальные, так и других форм собственности.* В отношении муниципальных предприятий муниципальные образования в лице соответствующих органов осуществляют все права собственника: утверждают устав, назначают руководителя, устанавливают определенные нормативы и т.д. С прочими предприятиями отношения строятся на основе договоров;

5) *общественные объединения.* Они могут выступать инициаторами принятия правовых актов, программ, выступать с инициативой проведения референдумов, выборов, выставлять своих кандидатов в представительные органы местной власти, наблюдать и контролировать ход выборов, участвовать в решении вопросов местного значения.

## **Глава 3**

# **ПОНЯТИЕ, ПРИНЦИПЫ И ФУНКЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

### **3.1. Понятие местного самоуправления**

Понятие "местное самоуправление" отражает комплексное и многообразное явление, которое порождает различные подходы к его исследованию.

1. Местное самоуправление можно рассматривать в качестве основополагающего принципа *осуществления власти в обществе и государстве*, который, наряду с принципом разделения властей, определяет систему управления демократического правового государства.

Европейская хартия местного самоуправления, принятая Советом Европы 15 октября 1985 г., в ст. 2 устанавливает, что принцип местного самоуправления должен быть признан в законодательстве страны и, по возможности, в конституции страны.

Конституция Российской Федерации признает и гарантирует местное самоуправление, закрепляет его в качестве одной из демократических основ системы управления Российской Федерации (ст. 12 гл. 1).

Признание местного самоуправления в качестве одного из принципов организации и осуществления власти в обществе и государстве предполагает установление децентрализованной системы управления, обособленность местного самоуправления, его органов в системе управления обществом и государством, самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий.

Таким образом, местное самоуправление как одна из основ конституционного строя представляет собой основополагающий принцип организации и осуществления власти в обществе и государстве, который, наряду с другими конституционными принципами, определяет систему демократического управления в нашей стране.

2. Статья 3 Европейской хартии местного самоуправления определяет местное самоуправление как право и реальную способность органов местного самоуправления регулировать и управлять в рамках закона и под свою ответственность важной частью публичных дел в интересах своего населения. То есть местное самоуправление есть право граждан, местного сообщества (населения данной территории) на самостоятельное заведование местными делами. Признавая это

право, государство берет на себя обязанность создавать необходимые условия для их осуществления. Данное право, принадлежащее населению городских и сельских поселений и реализуемое им непосредственно, а также и через органы местного самоуправления, обеспечивается судебной защитой и иными гарантиями, закрепленными Конституцией и другими федеральными законами.

Понимание местного самоуправления составляет ценностную суть законодательного его определения, содержащегося в ст. 1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Законодателем под *местным самоуправлением* понимается "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".

3. Местное самоуправление можно охарактеризовать и как форму, способ организации и осуществления населением власти на местах, которая обеспечивает самостоятельное решение гражданами вопросов местной жизни с учетом исторических и иных местных традиций. Данная форма реализации власти на местах означает, что граждане и формируемые ими органы местного самоуправления берут на себя ответственность за управление местными делами. Именно в этом суть местного самоуправления.

Причины, побуждающие правительства всего мира мириться с органами местного самоуправления, кроются в необходимости организации удовлетворения хозяйственных, культурных и иных потребностей общества.

Органы власти на местах, в каком бы виде и в каких бы формах они ни существовали, обязаны организовывать свою работу так, чтобы эти потребности были удовлетворены. Они обязаны исполнить свое функциональное предназначение, свои функции.

Функциями местной власти обычно называют те направления работы местной власти по удовлетворению потребностей сообщества, которые активно возникают в процессе существования и развития этого общества.

Если же возникает ситуация, при которой местная власть не исполняет своих функций, то следствиями этой ситуации являются либо медленное увядание местного сообщества, либо его восстание против государства и гибель и трансформация последнего.

Напомним, что Великая французская революция началась с так называемой "муниципальной революции", когда жители городов изгнали королевских наместников, игнорировавших их нужды, и избрали муниципалитеты, возложив на них функции местной власти.

Различными специалистами насчитывается до 30-35 основных функций муниципальной власти. Более или менее единодушно в качестве самых важных из них признаются следующие:

- развитие территорий местного сообщества и земельное хозяйство;
- развитие городской архитектуры, общее планирование развития;
- организация работ для развития территории местного сообщества;
- решение жилищного вопроса;
- благоустройство территории местного сообщества;
- удовлетворение социальных нужд жителей местного сообщества;
- организация народного образования в муниципальном масштабе;
- поддержание правопорядка и борьба с преступностью;
- пожарная охрана;
- санитарное обеспечение жизнедеятельности местного сообщества и т.д.

Одна из главных проблем функционального аспекта местной власти - соотношение функций местной власти с функциями регионального и центрального (федерального) управления.

Вопрос о разделении функциональных обязанностей между федеральным правительством, субъектом федерации и местными органами власти - это не только вопрос эффективного функционирования всей системы властных отношений, но и индикатор значимости местного самоуправления в обществе. Поскольку одним из существенных признаков его является наличие собственной компетенции, т.е. собственного круга дел, не совпадающего с государственными делами. Важно отметить, что такое четкое разделение должно быть не только на бумаге в виде законов, конституций, уставов, но и иметь реальное воплощение в жизни.

Иными словами, те функции местной власти, которые были описаны выше, могут быть действительно функциями местной власти и исполняться ею или же могут быть закреплены за субъектом государства, центральной властью и исполняться ими.

Как правило, перечень санкций, закрепленных за тем или иным уровнем, не является чем-то застывшим и стабильным. В обществе почти всегда идут процессы перераспределения функциональных обязанностей властей на разных уровнях. В целом, можно выделить три группы функций и полномочий, осуществляемых местными органами власти:

1) те, что относятся к решению вопросов местного значения, т.е. затрагивают жизнедеятельность данного сообщества;

2) функции, присущие централизованному государственному управлению и не передаваемые в ведение органов местной власти, такие как координация, контроль, надзор и т.д.;

3) государственные функции, передаваемые в ведение муниципальных и иных самоуправленных образований государственными органами, которыми наделяются только федеральными законами и законодательством штата (области, края, республики). Реализация переданных полномочий находится под контролем вышестоящего органа. Примером может служить широко распространенная практика исполнения муниципалитетами федеральных программ по социальному обеспечению в США и работа местных органов по ликвидации последствий стихийных бедствий в России.

Все три группы функций связаны между собой уже хотя бы тем, что перечень их не является постоянной прерогативой государственного и самоуправленного органа и соотношение их может со временем меняться. Поэтому попытка провести абсолютные границы между ними (вплоть до противопоставления) не имеет ни теоретического обоснования, ни примеров в истории.

Например, в Соединенных Штатах Америки существует подробная регламентация функциональных взаимодействий различных уровней власти. Американская Комиссия по межправительственным отношениям, имеющая независимый статус, построила следующий ряд из наиболее важных функций по степени их локальности:

- пожарная служба;
- школьное образование;
- сбор и вывоз отходов;
- библиотеки;
- полицейская служба;
- поликлиническое здравоохранение;
- благоустройство городов;
- жилищное обустройство;
- парки и иные рекреационные проекты;
- больничные учреждения;
- общественный транспорт;
- городское планирование;
- водоснабжение и канализация;
- контроль за загрязнением воздуха.

Наиболее общее противопоставление местных и региональных функций состоит в следующем: локальными признаются функции, которые могут осуществляться отдельными муниципальными и иными

органами местного самоуправления, обладающими достаточно узкой территориальной юрисдикцией.

При определении задач, которые должно выполнять правительство на местах, необходимо учитывать фактор окружающей среды, т.е. распространение на сопредельные территории с территориями муниципалитета властных отношений иных государственных и самоуправленческих институтов. Поэтому консультативная комиссия при правительстве США постановила следующие критерии при отнесении той или иной функции к компетенции соответствующих властных структур:

- администрация, ответственная за предоставление конкретной услуги, должна располагать достаточной территориальной юрисдикцией для сведения к минимуму как выгод, так и издержек, связанных с нарушением границ соседних юрисдикций;

- территория соответствующих юрисдикций должна быть достаточно обширной, позволяющей реализовать преимущества экономии масштаба производства, общественных товаров и услуг;

- она должна иметь законодательную и административную правоспособность предоставлять необходимые услуги;

- она должна брать на себя всю ответственность за выполнение достаточного набора функций.

В Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" подробно рассматриваются все возможные предметы ведения местного самоуправления в виде вопросов местного значения (ст. 14-17).

### **3.2. Принципы местного самоуправления**

*Принципы местного самоуправления* - это обусловленные природой местного самоуправления начала и идеи, лежащие в основе организации и деятельности населения, формируемых им органов, самостоятельно осуществляющих управление местными делами.

Принципы местного самоуправления сформулированы в Европейской хартии местного самоуправления, Конституции Российской Федерации, Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", других федеральных законах.

1. Принцип самостоятельности решения населением всех вопросов местного значения. Статья 4 Европейской хартии определяет, что органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий в осуществлении собственных инициатив по любому вопросу, который не исключен из их ком-



петенции и не отнесен к компетенции другого органа власти. Конституция Российской Федерации (ст. 12) гарантирует, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Население самостоятельно решает местные вопросы, реализуя полномочия, закрепляемые за местным самоуправлением, непосредственно (через формы прямого волеизъявления), а также через выборные и иные органы местного самоуправления.

Статья 130 Конституции закрепляет данный принцип: "Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью".

Самостоятельность местного самоуправления обеспечивается:

1) применением демократических принципов осуществления местного самоуправления (проведение референдумов, муниципальных выборов и т.д.);

2) финансово-экономической самостоятельностью муниципальных образований, включая управление муниципальной собственностью и формирование бюджета;

3) предоставлением государством юридических гарантий независимости местного самоуправления;

4) возможностью судебной защиты прав местного самоуправления.

2. Принцип организационного обособления местного самоуправления в системе управления обществом и государством. Государство признает местное самоуправление в качестве самостоятельного уровня, самостоятельной формы осуществления народом принадлежащей ему власти. Статья 6 Европейской хартии гласит, что "местные органы власти должны иметь возможность сами определять свои внутренние административные структуры с тем, чтобы они отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление". Статья 12 Конституции Российской Федерации закрепляет, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Население в соответствии со ст. 131 Конституции самостоятельно определяет структуру органов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, решают иные вопросы местного значения. При этом решения органов местного самоуправления могут быть отменены только в судебном порядке.

Вместе с тем, система местного самоуправления - это не государство в государстве: она интегрирована с общей системой управления делами общества и государства, занимает в ней особое место, обладая самостоятельностью. Поэтому следует говорить лишь об извест-

ных пределах независимости органов местного самоуправления в решении местных дел - тех пределах, которые устанавливает Конституция Российской Федерации и федеральное законодательство.

3. Многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления. Оно определяется федеративным устройством государства. В соответствии со ст. 72 Конституции Российской Федерации к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ относится установление общих принципов организации местного самоуправления. Субъекты РФ закрепляют организационные основы и формы осуществления местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций. Свои особенности имеют структура и формы осуществления местного самоуправления в городских, сельских поселениях, на территории района и т.д. При этом Конституция РФ устанавливает, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно, что местное самоуправление осуществляется гражданами через различные формы прямого волеизъявления, а также через выборные и другие органы местного самоуправления.

4. Соразмерность полномочий местного самоуправления материально-финансовым ресурсам. Местное самоуправление должно иметь право на достаточную для осуществления своих функций и полномочий экономическую и финансовую базу. Основы реализации этого принципа заложены в ст. 9 Европейской хартии, которая закрепляет следующие положения:

1) органы местного самоуправления имеют право в рамках национальной политики на обладание достаточными собственными финансовыми средствами, которыми могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций;

2) финансовые средства органов местного самоуправления должны быть соразмерны предоставленным им полномочиям;

3) финансовые системы, на которых основываются средства органов местного самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими, чтобы следовать, насколько это реально возможно, за изменением расходов, связанных с осуществлением местными органами своих полномочий;

4) защита более слабых в финансовом плане органов местного самоуправления осуществляется путем введения процедуры финансового выравнивания. Такие процедуры не должны ограничивать свободу выбора органов местного самоуправления в пределах их компетенции. На практике такие процедуры осуществляются через региональные бюджеты, фонд поддержки муниципальных образований;

5) предоставляемые органам самоуправления субсидии, по мере возможности, не должны предназначаться для финансирования определенных проектов. Предоставление субсидий не должно идти в ущерб основной свободе выбора политики органов местного самоуправления в области их собственной компетенции.

При наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями им должны в соответствии со ст. 132 Конституции Российской Федерации передаваться необходимые для их осуществления материальные и финансовые средства.

5. Принцип ответственности муниципальной власти перед населением, государством, физическими и юридическими лицами. Согласно ст. 70 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с законом.

*Перед физическими и юридическими лицами* это административная, гражданско-правовая и уголовная ответственность.

*Перед государством* муниципальная власть отвечает:

1) в случае нарушения Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституции (устава), законов субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования, а также в случае ненадлежащего осуществления указанными органами и должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий;

2) в случае, если соответствующим судом установлено, что представительным органом муниципального образования принят нормативный правовой акт, противоречащий Конституции Российской Федерации и законодательству Федерации и субъекта РФ, уставу муниципального образования, а представительный орган муниципального образования в течение 3 месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил соответствующий нормативный правовой акт, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение 1 месяца после вступления в силу решения суда, установившего факт неисполнения данного решения, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования;

3) в случае издания главой муниципального образования или главой местной администрации нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации и законодательству Федерации и субъекта РФ, уставу муниципального образования, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а это должностное лицо в течение 2 месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда;

4) в случае совершения главой муниципального образования или главой местной администрации действий, в том числе издания им правового акта, не носящего нормативного характера, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации, если это установлено соответствующим судом, а указанное должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда.

Ответственность *перед населением* наступает на основании ст. 71 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в результате утраты доверия населения. Порядок и условия ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления в результате утраты доверия определяются уставами муниципальных образований. Население муниципального образования вправе отозвать депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления.

6. Принцип законности в организации и деятельности местного самоуправления. Функционирование местного самоуправления должно осуществляться на основе закона и в рамках закона, что обеспечивается соответствующей деятельностью государства.

Статья 8 Европейской хартии устанавливает основы такой деятельности государства:

1) любой административный контроль за органами местного самоуправления может осуществляться только в порядке и в случаях, предусмотренных конституцией или законом;

2) любой административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, как правило, предназначен лишь для обеспечения законности и соблюдения конституционных принципов.

Такой контроль осуществляется с помощью прокурорского надзора за исполнением законов органами местного самоуправления, за соблюдением ими прав и свобод человека и гражданина.

В обеспечении законности на территории муниципального образования участвует суд. В судебном порядке могут быть обжалованы решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, а также решения и действия органов и должностных лиц местного самоуправления.

Законодательные органы субъекта РФ могут решать вопрос о прекращении полномочий представительного органа местного самоуправления, а высшее должностное лицо субъекта - об отрешении от должности главы муниципального образования.

Органы власти субъектов РФ также имеют право отказать в регистрации устава муниципального образования в случае его несоответствия Конституции РФ, федеральным законам и законам субъекта РФ.

7. Принцип предоставления государственных гарантий местного самоуправления. Активное содействие становлению и развитию местного самоуправления - приоритетное направление деятельности Президента Российской Федерации и Правительства РФ<sup>1</sup>.

В 1996-1999 гг. реализовывались мероприятия Федеральной программы государственной поддержки местного самоуправления, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 27.12.1995 № 1251. Основной целью указанной Программы, принятой в соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" 1995 г., являлось обеспечение становления и развития самоуправления населения Российской Федерации путем создания основ для формирования власти на муниципальном уровне при условии достижения муниципальными образованияами финансово-экономической самостоятельности. В основном поставленная цель достигнута: приняты основополагающие законы, определена территория муниципальных образований, сформированы органы местного самоуправления. В связи с этим в настоящее время необходимо ставить и решать вопросы совершенствования правовой, территориальной и организационной основ местного самоуправления, в том числе вопросы разработки предложений по систематизации, а в дальнейшем - по кодификации законодательства в об-

---

<sup>1</sup> См.: Указ Президента РФ от 15.10.1999 № 1370 "Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации"; Указ Президента РФ от 27.11.2003 № 1395 "О мерах по развитию федеративных отношений и местного самоуправления в Российской Федерации".

ласти местного самоуправления, методических рекомендаций по оптимизации территорий муниципальных образований и структур органов местного самоуправления. Кроме того, в ходе реализации мероприятий Программы были созданы основы системы государственной поддержки местного самоуправления. На современном этапе требуется ее развитие, укрепление материальной, технической и кадровой базы, создание системы подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации кадров для органов местного самоуправления, сетей региональных центров научной и информационной поддержки местного самоуправления.

Постановлением Правительства РФ от 15.12.1999 № 1394 утверждена Федеральная целевая программа государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления.

Программой предусматриваются следующие основные направления государственной поддержки развития муниципальных образований и реализации конституционных полномочий местного самоуправления:

- совершенствование правовой основы местного самоуправления, включающее регулирование организационной, финансовой и хозяйственной самостоятельности местного самоуправления при решении вопросов местного значения;

- обеспечение рациональной организационной поддержки муниципальных образований и создание условий для эффективной реализации органами местного самоуправления своих полномочий;

- создание условий для финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований;

- совершенствование системы научно-методической и организационно-методической поддержки развития муниципальных образований и обеспечение ее эффективного функционирования;

- обеспечение функционирования системы подготовки, повышения квалификации и переподготовки кадров для органов местного самоуправления и ее совершенствование;

- информационная поддержка местного самоуправления и создание благоприятных условий для стабильной социально-политической обстановки в муниципальных образованиях.

Были намечены два основных этапа исполнения программы:

2000-2002 гг. - создание базовых условий для развития муниципальных образований в реализации конституционных полномочий местного самоуправления;

2003-2014 гг. - выполнение программных мероприятий, направленных на кодификацию законодательства о местном самоуправле-

нии, а также на решение задач инвестиционного характера, способных обеспечить устойчивое социально-экономическое развитие муниципалитетов и существенное повышение жизненного уровня населения. В рамках второго этапа было инициировано принятие нового закона "Об общих принципах организации местного самоуправления", который вступил в силу с 1 января 2006 г.

Также следует выделить такие принципы, как *гласность деятельности местного самоуправления, сочетание единоначалия и коллегиальности в деятельности органов местного самоуправления* (сочетание представительной демократии с формами прямого волеизъявления населения), *соблюдение прав и свобод человека и гражданина*.

### **3.3. Функции местного самоуправления**

Под *функциями местного самоуправления* понимаются основные направления муниципальной деятельности. Они обусловлены природой местного самоуправления, его принципами, а также теми целями и задачами, к достижению которых стремится местное самоуправление.

Местное самоуправление способствует осуществлению демократических идеалов и ценностей, а также призвано обеспечить:

- потребности населения в различного рода услугах (в социально-культурной и иных сферах местной жизни);
- реализацию социально-экономического потенциала самоуправляющихся территориальных единиц;
- оптимальное сочетание местных и общегосударственных интересов и т.д.

Представим основные функции местного самоуправления:

1. *Обеспечение участия населения в решении местных дел.* Местное самоуправление способствует приближению власти к народу, созданию гибкого механизма местного управления с меньшей бюрократией, нежели при централизованной системе управления. Это предполагает развитие муниципальной демократии, создание условий для самостоятельного решения населением вопросов местного значения, поддержку инициатив и самодеятельности граждан, различных форм самоуправления.

Самоуправление основывается на активности населения, осознании им своей ответственности за управление местными делами. Важное значение для осуществления данной функции местного самоуправления имеют гарантии прав граждан на участие в самоуправлении, совершенствование форм и методов такого участия, а также

преодоление апатии и равнодушия части населения к вопросам организации и деятельности органов местного самоуправления.

Участие граждан в решении местных дел обеспечивается с помощью форм прямого волеизъявления (референдум и др.), а также через органы местного самоуправления.

*2. Управление муниципальной собственностью, финансовыми средствами местного самоуправления.* Местное самоуправление должно иметь достаточную для реализации своих задач материальную и финансовую базу. Органы местного самоуправления под свою ответственность решают вопросы владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью; самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, а также устанавливают местные налоги и сборы. Эффективное осуществление данной функции органами местного самоуправления является необходимой предпосылкой решения основных задач местного самоуправления.

*3. Обеспечение развития соответствующей территории.* Местное самоуправление означает, что население, органы местного самоуправления берут на себя ответственность за решение всех вопросов местной жизни. Принимая программы и планы развития территории данной самоуправляющейся единицы, утверждая и исполняя местные бюджеты, управляя муниципальным хозяйством, органы местного самоуправления призваны обеспечивать комплексное решение экономического, социально-культурного развития городских и сельских населенных пунктов, других территорий, в границах которых осуществляется местное самоуправление.

*4. Обеспечение потребностей населения в социально-культурных, коммунально-бытовых и других жизненно важных услугах.* Функция обслуживания населения - одна из основных функций местного самоуправления, ведь, как известно, в основе учения о местном самоуправлении лежит мысль о том, что население и образуемые им органы местного самоуправления гораздо лучше могут самостоятельно решать задачи повышения уровня и качества жизни жителей данной территории, эффективности оказываемых населению услуг, нежели государственные органы, государственные чиновники при централизованной системе управления местными делами.

*5. Охрана общественного порядка, обеспечение режима законности на данной территории.* В соответствии со ст. 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления осуществляют охрану общественного порядка. Основные задачи по охране общественного порядка в системе местного самоуправления выполняют органы милиции общественной безопасности (местной милиции). Органы местного самоуправления, осуществляя эту функцию, взаимо-



действуют с соответствующими органами государственной власти, развивают и поддерживают различные формы участия населения в деле упрочения общественного порядка, организуют исполнение законов и иных правовых актов РФ и ее субъектов.

*6. Защита интересов и прав местного самоуправления, гарантированных Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством.* Федеральным органам государственной власти Российской Федерации, органам государственной власти субъектов РФ запрещается ограничивать права местного самоуправления, установленные Конституцией РФ и федеральным законодательством. В соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 133) органы местного самоуправления вправе обращаться за защитой своих прав в судебные органы, добиваться компенсации за дополнительные расходы, возникшие в результате решений, принятых органами государственной власти.

Функции местного самоуправления тесно взаимосвязаны и взаимно дополняют друг друга.

### **3.4. Местное самоуправление в Самарской области**

*Основы организации местного самоуправления в Самарской области.* Местное самоуправление в Самарской области - признаваемая и гарантируемая федеральным и областным законодательством самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов народа Самарской области, его исторических и иных местных традиций.

Местное самоуправление в Самарской области осуществляется гражданами через представительные (выборные), исполнительные и иные органы местного самоуправления, а также путем прямого волеизъявления граждан, выраженного в формах, не противоречащих федеральным и областным законам.

Компетенция и структура органов местного самоуправления, порядок их образования и деятельности, а также другие вопросы местного значения регулируются уставами муниципальных образований, принимаемыми в соответствии с федеральными и областными законами.

Уставы муниципальных образований принимаются их представительными органами либо всем населением на местном референдуме и подлежат регистрации в соответствии с законом Самарской области. Все органы местного самоуправления осуществляют свою деятель-

ность под контролем населения. Структура и наименование органов местного самоуправления определяются населением самостоятельно.

Местное самоуправление осуществляется в пределах территорий, определяемых законом Самарской области, и опирается на принципы народовластия.

Органы местного самоуправления обладают правами юридического лица в соответствии с уставом муниципального образования. Муниципальное образование может иметь свою символику. Муниципальные образования могут добровольно объединяться в ассоциации (союзы) в целях координации своей деятельности. Передача полномочий органов местного самоуправления ассоциациям (союзам) не допускается.

*Полномочия органов местного самоуправления.* Предметы ведения муниципальных образований включают в себя вопросы местного значения и отдельные государственные полномочия, которыми могут быть наделены органы местного самоуправления.

Перечень вопросов местного значения определяется федеральными законами и законами Самарской области. Муниципальные образования вправе принимать к своему рассмотрению вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти.

Органы местного самоуправления в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и Самарской области осуществляют собственное правовое регулирование в пределах предоставленных им полномочий, организуют исполнение законов и иных нормативных правовых актов Самарской области, а также собственных нормативных правовых актов.

Органы местного самоуправления могут наделяться законом Самарской области отдельными государственными полномочиями с передачей согласованных с ними объемов материальных и финансовых средств, необходимых для их осуществления. Реализация переданных полномочий подконтрольна органам государственной власти Самарской области.

Органы государственной власти Самарской области могут привлекать органы местного самоуправления к осуществлению федеральных и областных государственных программ с передачей средств, необходимых для их реализации.

*Порядок формирования органов местного самоуправления.* В муниципальных образованиях создаются представительные органы местного самоуправления. Порядок избрания представительных органов местного самоуправления в Самарской области определяется уставами муниципальных образований в соответствии с законами Са-

марской области. В отдельных поселениях уставом муниципального образования в соответствии с законами Самарской области может быть предусмотрена возможность осуществления полномочий представительных органов местного самоуправления собраниями (сходами) граждан.

В муниципальных образованиях может избираться глава муниципального образования, возглавляющий деятельность по осуществлению местного самоуправления. Глава муниципального образования может входить в состав представительного органа местного самоуправления, председательствовать на заседаниях представительного органа местного самоуправления. Глава муниципального образования избирается на основе всеобщих равных и прямых выборов при тайном голосовании или представительным органом местного самоуправления из своего состава в соответствии с уставом муниципального образования в порядке, установленном федеральными законами, законами Самарской области.

Порядок формирования, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью, формирования местного бюджета и его исполнения, создания внебюджетных фондов, установления и отмены местных налогов, участия органов самоуправления в финансово-хозяйственной деятельности регулируется законами Российской Федерации, Самарской области, нормативными правовыми актами местного самоуправления.

Экономическую основу местного самоуправления составляют природные ресурсы (земля, ее недра, воды, леса, растительный и животный мир), находящиеся в границах территорий местного самоуправления, местные финансы, имущество, находящееся в муниципальной собственности, имущество, находящееся в государственной собственности, переданное органам местного самоуправления для осуществления отдельных государственных полномочий, а также иная собственность, служащая удовлетворению потребностей местного населения.

Органы государственной власти Самарской области создают условия для развития территорий муниципальных образований, в том числе принимают меры экономической и социальной поддержки в отношении территорий, имеющих уровень бюджетной обеспеченности ниже среднего по Самарской области.

*Гарантии местного самоуправления.* Гарантии местного самоуправления, полномочия, основы организации и деятельности органов местного самоуправления устанавливаются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Уставом и законами Самарской области.

Никто не вправе вмешиваться в осуществление деятельности органов местного самоуправления, в том числе принимать акты, ограничивающие их компетенцию, закрепленную законодательством Российской Федерации и Самарской области.

Местное самоуправление в Самарской области гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти Самарской области.

Ущерб, причиненный муниципальному образованию неправомерными действиями или решениями органов государственной власти Самарской области, возмещается ему на основании решения суда либо добровольно по требованию органа местного самоуправления.

*Территориальное общественное самоуправление.* Население, проживающее на части территории муниципального образования, может создавать органы территориального общественного самоуправления.

Вопросы ведения территориального общественного самоуправления закрепляются законами Самарской области, уставами муниципальных образований, положениями о территориальном общественном самоуправлении.

Органы местного самоуправления могут передавать органам территориального общественного самоуправления часть своих функций, заключать с ними договоры (соглашения), если это не противоречит федеральным законам и законам Самарской области.

## **Глава 4**

# **МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

### **4.1. Общая характеристика и основные принципы местного самоуправления**

Концепция местного самоуправления исходит, прежде всего, из того, что местные сообщества населения представляют собой один из основных элементов любого демократического режима, а право граждан на участие в управлении общественными делами является составной частью демократических принципов построения большинства современных государств.

Принцип местного самоуправления исходит из того, что участие граждан в управлении общественными делами самым непосредственным образом может быть реализовано именно на местном уровне.

В настоящее время наиболее существенными признаками системы местного самоуправления в зарубежных странах являются их универсальная выборность и значительная самостоятельность в решении местных вопросов. Эта самостоятельность опирается на муниципальную собственность, право взимания и распоряжения местными налогами, возможность принятия широкого круга нормативных актов по вопросам местного самоуправления, право распоряжения местной полицией и т.д.

Органы местного самоуправления опираются обычно на разветвленный чиновничий аппарат, от которого прямо зависит эффективность работы этих органов. Органы местного самоуправления непосредственно осуществляют управленческие функции на местах, одновременно выступая в качестве юридически самостоятельного элемента механизма власти. В настоящее время органы местного самоуправления и их исполнительный аппарат представляют собой один из крупнейших по численности элементов управленческой системы.

Юридическая и фактическая самостоятельность органов местного самоуправления в ряде современных государств носит особый специфический характер. Их самостоятельность иная, чем самостоятельность автономных образований, так как органы местного самоуправления не обладают законодательными полномочиями, они могут действовать только на основании и в рамках законодательных актов, изданных центральными законодательными органами всей страны или субъекта федерации, если это государство федеративное.

На практике принцип местного самоуправления означает передачу тех или иных административных полномочий, имеющих чисто местное значение, в ведение органов, избираемых непосредственно населением данной территориальной единицы. В демократических государствах относительно органов местного самоуправления действует доктрина "муниципальная власть - вне политики". Это означает, что органы местного самоуправления не должны решать политические вопросы, поскольку решение политических вопросов затрагивает интересы всего государства и, следовательно, не может иметь чисто местное значение. Это, конечно, не означает, что органы местного самоуправления подвержены политическому влиянию. Смысл концепции "муниципалисты - политики" преследует цель более четко разделить компетенцию региональных и центральных органов, не допустить вмешательства региональных органов в решение общегосударственных вопросов.

## **4.2. Системы местного самоуправления**

Системы местного самоуправления в современных зарубежных государствах строятся на основе административно-территориального деления страны.

Административно-территориальное деление страны складывалось, как правило, под влиянием чисто географических факторов с учетом экономической, социальной и демографической ситуаций.

Основная цель разделения государства на соответствующие административные единицы - помочь найти наиболее эффективную систему государственного управления, которая в наибольшей степени отвечала бы потребностям населения региона.

В административно-территориальном делении в современных странах наблюдается большое разнообразие, диктуемое в основном историческими традициями и экономической целесообразностью, поэтому и характерной чертой местного самоуправления является чрезвычайное разнообразие организационных форм их построения и прямая зависимость их от местных условий. В американских штатах, например, основными административно-территориальными подразделениями являются графства, которых насчитывается свыше 3 тысяч. Американские города, как правило, относятся к типу муниципальных корпораций, в которых проживает 2/3 населения страны.

В Великобритании территория делится на графства, а графства - на округа, охватывающие как городские, так и сельские поселения.

Низовыми территориальными подразделениями в Англии являются приходы, а в Уэльсе и Шотландии - общины.

В Японии территориальные подразделения охватывают префектуры, причем префектуры различаются по численности населения от 0,5 млн до 12 млн. Префектуры включают в себя города, поселки и деревни. Крупнейшие города с населением свыше 0,5 млн имеют особый правовой статус. Органами местного управления в префектурах, городах, поселках, деревнях являются избираемые населением соответствующие собрания.

Развитые зарубежные страны накопили опыт решения проблем местной организации власти. Для Российской Федерации наибольший интерес в этом отношении представляет опыт федеративных государств, таких как США и ФРГ.

С учетом вышеназванных особенностей принято выделять несколько моделей местного самоуправления - английскую (англосаксонскую, американскую), французскую (континентальную) и смешанную. Реже выделяется советская модель местного государственного управления<sup>1</sup>.

Исторически первой сложилась *англосаксонская муниципальная система*, основными характеристиками которой являются следующие:

- система местного самоуправления отделилась от системы государственной власти;

- основной единицей местного самоуправления является приход (община), на территории которого, как правило, проживало от 500 до 30 тыс. человек. Если население прихода (общины) не превышало 150 человек, жители непосредственно на собраниях (сходах) решали основные вопросы своей жизнедеятельности, избирали главное должностное лицо - старосту - для осуществления исполнительно-распорядительных функций;

- система местного самоуправления включает, прежде всего, представительные органы - советы, которые избираются населением в ходе всеобщих прямых выборов сроком на 4 года. Из числа членов совета - советников, состав которых ежегодно обновляется на 1/3, избирается председатель сроком на 1 год. Исполнительно-распорядительные органы формируются советом и подотчетны ему;

- основными направлениями деятельности органов местного самоуправления является управление полицией, пожарными и дорожными службами, музеями, социальными служащими и попечением престарелых.

---

<sup>1</sup> Шугрина Е.С. Муниципальное право. Москва, 1999. С. 399.

Наиболее полное воплощение англосаксонская модель местного самоуправления получила на своей родине в Великобритании<sup>1</sup>.

В Великобритании в системе органов местного самоуправления вообще отсутствует должность мэра (за исключением муниципального управления Сити) как независимого должностного лица. Представительские функции осуществляет председатель муниципального совета, он же организует работу представительного органа, его постоянных комиссий, других форм деятельности муниципальных советников, поддерживает связь с общественностью, контролирует с помощью постоянных комиссий деятельность муниципального аппарата, поддерживает связь с главой муниципального управления и членами его команды, которые все, в том числе и глава исполнительной власти, являются наемными работниками муниципального совета, составляют штат муниципальной службы, деятельность которой в целом, вместе с функционированием муниципального совета, называется местным менеджментом (local management). В этом менеджменте участвуют и муниципальные советники, и их комиссии, и общественность, и наемные управленцы, и их начальник. Получается команда, возглавляемая главным менеджером.

Муниципальное управление в США близко к англосаксонской муниципальной системе, но в результате эволюционного развития городского самоуправления сложились три основные формы организации городского управления:

1. Система "мэр - совет", которая действует более чем в половине всех самоуправляющихся городов США. Мэр почти всегда избирается населением и в силу этого располагает весьма прочными позициями в системе муниципального управления. При этом может идти речь о "сильном" мэре и "слабом" мэре, ибо реальная власть мэра далеко не одинакова во всех муниципалитетах. На объем власти мэра, его позиции в системе муниципального управления влияют такие факторы, как процедура его избрания (мэр избирается либо непосредственно жителями, либо муниципальным советом; возможен и иной способ избрания мэра - мэром может стать муниципальный советник, набравший наибольшее число голосов на выборах в совет); срок полномочий мэра (это может быть и 4 года, и 2 года); право мэра налагать вето на решение совета и др.

2. Система "совет - менеджер" (или "городской управляющий"). Эта форма городского управления используется почти в 40% случаев. Мэр и муниципальный совет нанимают профессионального чиновника -

---

<sup>1</sup> Коваленко А.М. Муниципальное право. Москва, 1997.



менеджера (городского управляющего), который руководит городской администрацией и управляет городом как частным предприятием. Муниципальный совет и мэр являются органами, определяющими общую политическую линию, принимают городские постановления и бюджет. Управляющий проводит в жизнь данные акты и несет ответственность за деятельность администрации. Он же назначает служащих, находящихся в его подчинении.

3. "Комиссия". Третья форма городского самоуправления в США встречается достаточно редко. Существует она в небольших городах. Городское управление осуществляется комиссией, состоящей обычно из 5 членов, избираемых всеобщим голосованием. Члены комиссии одновременно выполняют функции совета и глав основных подразделений аппарата муниципального управления.

Наряду с англосаксонской системой местного самоуправления, в ряде зарубежных государств действует муниципальная система, которая в основе своей имеет *французскую модель местного управления (континентальную)*.

Основные принципы организации самоуправления во Франции, заложенные еще в конце XVIII - начале XIX в., существенно отличались от начал, лежащих в основе организации местного самоуправления в Великобритании.

Французская модель распространена в европейских странах, франкоязычных странах Африки и Латинской Америки, на Ближнем Востоке<sup>1</sup>.

Как правило, данная модель существует в странах с романо-германской правовой системой. Эта модель отличается высокой степенью централизации, подчинением нижестоящего уровня вышестоящему, соединением государственного управления и местного самоуправления (это проявляется, например, в сочетании выборных органов и назначаемых правительством уполномоченных представителей, осуществляющих административный надзор за их работой); полномочия органов местного самоуправления определяются на основании негативного принципа правового регулирования (дозволено все, что не запрещено), в ряде искусственных территориальных единиц органы местного самоуправления могут отсутствовать<sup>2</sup>.

Основой местного самоуправления во Франции являются коммуны, которых насчитывается более 36 тыс. В большинстве своем они малочисленны: 90% коммун имеют менее 2000 жителей. Каждая коммуна имеет свой совет, который избирает из своего состава мэра.

---

<sup>1</sup> Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право. Москва, 1997. С. 58.

<sup>2</sup> Шугрина Е.С. Муниципальное право. Москва, 1999. С. 400.

Мэр осуществляет свои полномочия под контролем муниципального совета и административным контролем представителя государства в департаменте - комиссара Республики. Комиссар Республики наблюдает за законностью принимаемых коммунальными решениями. В необходимых случаях он вправе направлять решения коммун в административный суд на предмет отмены, как противоречащие закону<sup>1</sup>.

В ряде стран (например, Австрия, Германия, Япония) существуют признаки и одной, и другой модели, кроме того, безусловно, присутствуют и свои особенности. Это дало основание выделить *смешанную модель местного самоуправления*<sup>2</sup>.

Некоторые ученые-правоведы выделяют еще одну модель местного самоуправления - *коммунальное управление ФРГ*. На его формирование оказали влияние специфические условия Германии:

- федеративное устройство государства, при котором Конституция ФРГ предоставляет государственным органам отдельных земель достаточно широкие права в определении принципов организации и деятельности местного самоуправления, выборе конкретных организационных форм и определении компетенции местного самоуправления;

- длительный период существования государственной раздробленности, обусловивший структурное и функциональное разнообразие местного самоуправления;

- местное самоуправление в ФРГ как следствие продолжительного исторического развития, неоднократных и постепенных реформ, в результате которых муниципальная система соединила современные элементы со значительным количеством патриархальных черт.

Коммунальную систему ФРГ отличает, прежде всего, то, что основу местного самоуправления составляет район (или город в ранге района). Район одновременно выступает не только как самостоятельная коммунальная единица, но и как объединение отдельных общин, представитель их интересов. Район является также низовым звеном государственной системы власти.

Организационная особенность коммерческой модели - ярко выраженная тенденция к объединению отдельных муниципальных образований<sup>3</sup>.

В ФРГ сложились 4 основных типа организационного устройства общин:

1. Магистратная форма. Для нее характерно, что высшим органом общины является представительство общин, избираемое населением.

---

<sup>1</sup> Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право. Москва, 1997. С. 52.

<sup>2</sup> Шугрина Е.С. Муниципальное право. Москва, 1999. С. 400.

<sup>3</sup> Коваленко А.М. Муниципальное право. Москва, 1997. С. 180.

Исполнительным органом выступает магистрат, состоящий из бургомистра (председателя) и уполномоченных. Члены магистрата избираются представительством общины. Магистрат действует как коллективный орган. Решения принимаются большинством. Бургомистр имеет положение первого среди равных.

2. Бургомистерская форма. Здесь высшим органом выступает также представительство общины (совет общины или города). Бургомистр является председателем совета. Он созывает совет, обеспечивает подготовку решений совета, а также исполнение решений, осуществляет текущее управление.

3. Организация местного самоуправления земли Северный Рейн - Вестфалия. Основным органом считается представительство общины (совет), избираемое населением на 5 лет. Во главе управления текущими вопросами стоит директор общины (городской директор), который избирается советом на 8 лет. Совет обладает правом отмены решений директора по определенному кругу вопросов.

4. Организация местного самоуправления земли Баварии. Наряду с представительством общины главным органом выступает первый бургомистр (обер-бургомистр). Бургомистр избирается непосредственно гражданами. Он отвечает за решение текущих вопросов, исполняет обязанности председателя в совете общин, осуществляет другие полномочия, которые ему поручает осуществлять самостоятельно совет общины.

*Советская модель местного самоуправления* в настоящее время носит больше академический характер и мало где встречается. Она характерна для таких государств, как Китай, Куба, КНДР, а также для развивающихся стран с социалистической направленностью.

Основными чертами данной модели являются отрицание принципа разделения властей и провозглашение полновластия представительных органов на соответствующей территории; жесткая иерархическая соподчиненность входящих в систему звеньев; исполнительные органы являются органами двойного подчинения вышестоящему исполнительному органу и соответствующему совету; реальная власть принадлежит партийным организациям; выборы, как правило, безальтернативные.

### **4.3. Порядок формирования органов местного самоуправления**

Органы местного самоуправления включают в себя *выборные муниципальные советы или комиссии* и образуемые ими *исполнительные*

*органы*. Общий порядок формирования муниципальных советов и исполнительных органов регулируется специальными *избирательными законами* и *законами о муниципалитетах*. В федеративных государствах издание законов о выборах в органы местного самоуправления находится в компетенции субъектов федерации. В большинстве демократических стран выборы в органы местного самоуправления осуществляются на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. Пассивное избирательное право обычно устанавливается в рамках 18-25 лет. Одновременно устанавливается и ряд цензовых требований - ценз оседлости, несовместимости занятия других постов на государственной службе или в выборных органах, суде и т.д.

Порядок выдвижения кандидатов в выборные органы местного самоуправления предусматривает различные способы реализации этих субъективных прав избирателей - чаще всего путем *подачи петиции* с подписями установленного законом числа жителей данного избирательного округа, обладающих полным объемом избирательных прав, в поддержку кандидата на должность члена муниципального совета. Кандидаты в муниципальные органы могут баллотироваться по *партийным спискам*, опираясь на поддержку определенной политической партии, или выступать как *независимые кандидаты*.

Муниципальные советы избираются на различные сроки. В США, например, органы местного самоуправления в зависимости от уровня избираются на 2-4 года, в Великобритании - на 4 года, причем состав муниципалитетов может обновляться по частям или переизбираться полностью.

Законодательством ряда стран предусмотрены *особые требования* к лицам, намеревающимся занять должности в органах местного самоуправления: годность к военной службе, обязательное проживание или место работы в пределах территории органа местного самоуправления, уплата местных налогов и т.д.

По структуре органы местного самоуправления, как правило, *однопалатные*. Структура муниципального органа, как и его численный состав, определяется размерами территории и численностью населения. Основной формой деятельности органов местного самоуправления являются сессии, проведение которых регулируется местным законодательством.

В пределах своей компетенции органы местного самоуправления принимают решения, дают заключения, высказывают пожелания и рекомендации. Общий принцип заключается в том, что местные сообщества и выражающие их волю избираемые населением органы местного самоуправления обладают в рамках закона полной свободой действий

при осуществлении своей деятельности по любым вопросам, которые не исключены из их компетенции, не переданы в установленном порядке какому-либо другому органу власти. Сами полномочия могут быть поставлены под сомнение или ограничены другим органом власти, центральным или региональным, только в рамках закона.

Решения органов местного самоуправления могут быть оспорены в *судебном порядке*. Законодательством ряда стран предусмотрена возможность роспуска местных выборных органов в случае совершения ими действий, противоречащих конституции, а также серьезных нарушений действующих законов, отказа выполнять постановление центрального правительства и т.д. Законодательством предусмотрена возможность роспуска исполнительного органа местного самоуправления и отправка в отставку его председателя, совершившего незаконные действия.

Роспуск органа местного самоуправления может быть осуществлен в случае массовых отставок депутатов или полной неэффективности работы органа местного самоуправления вследствие отсутствия устойчивого большинства, а также по соображениям национальной безопасности.

#### **4.4. Компетенция органов местного самоуправления**

Общее правило, касающееся полномочий местных сообществ, заключается в том, что эти полномочия должны быть целостными и всеобъемлющими во всем, что касается местных дел. Фактически они обладают полномочиями решать *только местные дела*.

Компетенция органов местного самоуправления распространяется прежде всего на руководство и развитие коммунального хозяйства, охрану окружающей среды, планирование, размещение и строительство населенных пунктов, общий надзор за градостроительством, развитие системы местного транспорта и установление порядка регулирования его движения, местное дорожное строительство, канализацию, водо- и газоснабжение, энергообеспечение, очистку улиц, борьбу с загрязнением водоемов и т.д.

Значительны полномочия органов местного самоуправления в социальной сфере. Это полномочия по оказанию социальной помощи малоимущим за счет муниципальных доходов. Оно включает в себя строительство и содержание домов для престарелых, ночлежек, строительство дешевого жилья, муниципальных школ, больниц, родильных домов и т.д.

Органы местного самоуправления управляют муниципальной ответственностью. Они осуществляют деятельность в сфере местного хозяйства (выдача разрешений на право открытия магазинов, зрелищных предприятий, установление правил застройки городов и т.д.).

Полномочия в области охраны общественного порядка и защиты прав и свобод граждан включают в себя установление правил поведения в общественных местах, выдачу разрешений или наложение запрета на проведение митингов, собраний, шествий, демонстраций, пикетов и других форм общественно-политической деятельности населения данного муниципального образования, издание предписаний по осуществлению санитарного надзора, медицинского обслуживания населения и т.д.

Важнейшие полномочия органов местного самоуправления представлены в бюджетно-финансовой сфере. В соответствии с Европейской хартией местного самоуправления местные сообщества имеют право в рамках экономической политики государства на собственные достаточные ресурсы, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий. При этом финансовые ресурсы местных сообществ должны быть соразмерны полномочиям, предусмотренным конституцией или специальным законодательством.

При определении финансовых взаимоотношений центрального правительства и органов местного самоуправления в большинстве стран принят принцип финансовой автономии местных самоуправляющихся единиц. Это означает, что муниципальные образования являются независимыми в финансовом отношении, но не могут расходовать больше средств, чем это позволяет местный бюджет. При определенных условиях, когда муниципальное образование оказывается не в состоянии управлять своими финансами, государство обычно предоставляет ему дополнительные субсидии, гарантирующие платежеспособность муниципального образования.

Составление и утверждение бюджета является прерогативой местного представительного органа, который таким образом реализует свои полномочия в финансовой сфере и может определить общую финансово-экономическую политику. Проект бюджета обычно готовит исполнительный орган муниципалитета с учетом возможного роста затрат на непредвиденные расходы. Помимо *ежегодного* бюджета, обычно готовится и *долгосрочный* бюджет, рассчитанный на несколько лет, и несколько дополнений к нему, содержащих информацию о расходах на содержание кадров, на капитальные затраты, ссуды, субсидии и т.д.

Действующими законами о муниципалитетах обычно предусмотрен перечень обязательных расходов, которые должно понести муниципалитет.

ципальное образование и которые поэтому должны включиться в расходную часть бюджета. В данный перечень обычно входят расходы на образование, жалование представителям исполнительной власти, расходы на содержание дорог, расходы на содержание пожарной, полицейской, медицинской и других служб, проценты и выплаты по ссудам, эпизодические расходы. Исходным ориентиром при составлении ежегодного и перспективного бюджетов является текущая политика и экономическое положение как страны в целом, так и отдельного муниципального сообщества. При этом должен учитываться возможный рост цен и повышение заработной платы, а также рост или сокращение числа населения. Любые другие непредвиденные расходы проходят, как правило, по статье эпизодических расходов. Основная цель ежегодного бюджета - показать соотношение доходов и расходов данного муниципального образования.

Для муниципальных образований существуют, как правило, *два вида источников доходов*. Первый - это *местные источники*: налоги, компенсации и пошлины, штрафные санкции и прибыли от муниципальных предприятий. Второй - *центральные источники*: субсидии из муниципальных фондов, выделяемые центральным правительством или его структурами (министерствами) как общие субсидии, идущие на поддержку муниципалитетов, так и специальные, имеющие целевым назначением образование, социальное благосостояние, жилищное строительство.

Муниципальные власти имеют право устанавливать свои собственные налоги на недвижимость, доходы с капитала, строительство, туристическую деятельность, рекламную деятельность, для владельцев собак и т.д. Большинство местных налогов установлено в соответствии с законами о муниципалитетах. Норма этих законов запрещает муниципалитетам вводить не предусмотренные законом налоги. Наиболее важным среди перечисленных налогов является налог на недвижимую собственность, плательщиками которого выступают пользователи недвижимой собственности, как физические, так и юридические лица. Основой для начисления налога на недвижимую собственность является ее рыночная стоимость. Налог на прибыль взимается с физических и юридических лиц, получающих прибыль благодаря муниципалитету.

Исполнительная власть (мэр и его правительство) несут ответственность за поступление доходов, а также за расход бюджетных средств. В конце бюджетного года мэр должен представить отчет представителю органа об исполнении ежегодного бюджета. Как при осуществлении финансово-экономической политики, так и при

подготовке отчета мэр обычно получает помощь от центральных органов управления, в частности от департамента финансов.

Законы о муниципалитетах закрепляют обычно основные полномочия мэра не только в финансово-экономической области, но и в других областях. Вот, например, какими полномочиями обладают алькальды в соответствии с действующим законом в латиноамериканских странах: они руководят различными службами администрации муниципалитета, являясь их официальными, законными представителями; промульгируют и организуют выполнение решения муниципального представительного органа, контролируют муниципальные доходы и расходы; представляют в муниципальную Ассамблею проекты решений по различным сферам деятельности муниципалитета; представляют на рассмотрение Ассамблеи проект бюджета на следующий год; издаю государственные декреты и распоряжения; осуществляют необходимые действия для защиты прав муниципалитета; подписывают контракты и после их одобрения Ассамблеей организывают их выполнение, назначают, перемещают и освобождают от должности в соответствии с законом различных служащих муниципалитета, выдают и отзывают лицензии на осуществление других полномочий.

В органах местного самоуправления ряда зарубежных стран избираются или назначаются специальные категории должностных лиц со своей четко определенной компетенцией.

Существует большое число выборных должностных лиц, таких как казначей, инспектор, ассессор, регистратор, клерк, прокурор, шериф и др., полномочия которых определяются законодательством соответствующего штата и которые входят в структуру местного самоуправления. Казначей организует сбор налогов, хранение средств графства, выдачу средств, ассигнованных на различные местные нужды, контролирует расходы этих средств. Инспектор или инженер графства несет ответственность за проектирование дорог, мостов, установление границ графства. Регистратор занимается регистрацией покупок, продаж, разделов и иных действий в отношении имущества, а также завещаний, свидетельств о браке, разводе и т.д. Клерк отвечает за надлежащее сохранение и оформление документов графства, организацию регистрации избирателей, проведение голосования и подсчет поданных голосов. Шериф возглавляет полицию графства, управляет тюрьмой графства, осуществляет аресты. Прокурор преследует в судебном порядке лиц, обвиненных в совершении преступлений, представляет графство в суде, консультирует совет графства и должностных лиц по юридическим вопросам.

Неотъемлемой частью структуры органов местного самоуправления являются различные отделы и организации, аккумулирующие в



себе различные сферы деятельности. Наиболее распространены отделы здравоохранения, полиции, финансов, общественных работ, социальных служб, рабочей силы, транспорта, коммунальных услуг, отдыха населения, по делам потребителей и т.д. Отдел по делам потребителей расследует жалобы на качество товаров и услуг, разрабатывает систему местных правил по защите прав потребителей, инспектирует применение торговыми предприятиями измерительных приборов, следит за качеством упаковки товаров, выдает лицензии на мелкую розничную торговлю, на эксплуатацию такси, регулирует деятельность сети кабельного телевидения на территории округа. Отдел здравоохранения расследует случаи инфекционных заболеваний, осуществляет программы медицинской помощи школам, проверяет санитарное состояние окружающей среды.

## **Глава 5**

# **ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

### **5.1. Правовое регулирование территориальных основ местного самоуправления в Российской Федерации**

Территориальная организация - один из самых сложных вопросов формирования системы местного самоуправления в России. Выбор оптимальных размеров территории, на которой должно осуществляться местное самоуправление, зависит от многих разнонаправленных факторов. Он по-разному решался на отдельных этапах становления и развития местного самоуправления в России. Так, Закон СССР от 09.04.1990 № 1417-1 "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР" и Закон РФ от 06.07.1991 № 1550-1 "О местном самоуправлении в Российской Федерации" предусматривали осуществление местного самоуправления на территориях существующих административно-территориальных единиц: сельсовета, поселка, сельского района, города, района в городе и т.п. При этом одна самоуправляемая единица могла находиться в административном подчинении другой самоуправляемой единицы.

В соответствии со ст. 131 Конституции РФ местное самоуправление осуществляется в городских и сельских поселениях, а также на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Конституционные положения о территориях муниципальных образований развиваются в действующем законодательстве.

В Федеральном законе от 28.08.1995 № 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ) для характеристики самоуправляемой территории был введен термин "муниципальное образование" и дано его определение: "Муниципальное образование - городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения".

Порядок образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований, а также установления и изменения их границ определяется законодательством субъектов РФ с учетом мнения населения.

Границы муниципальных образований могут не совпадать с границами административно-территориальных единиц субъекта РФ. Дело в том, что целевое назначение муниципальных образований и административно-территориальных единиц различно. Деление на муниципальные образования предусматривает создание необходимых условий для самостоятельного решения населением вопросов местного значения. Деление же на административно-территориальные единицы осуществляется ради более эффективного осуществления полномочий государственной власти через ее территориальные органы.

Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ не содержит исчерпывающего перечня территорий, на которых могло осуществляться местное самоуправление, и относил решение этого вопроса к ведению субъектов РФ.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ) кардинально меняет территориальную организацию местного самоуправления.

Во-первых, Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ содержит норму об осуществлении местного самоуправления на всей территории России, причем оговорка по поводу возможности ограничения прав граждан на осуществление местного самоуправления касается не территории, а целей, в которых это ограничение допускается. Таким образом, вся территория Российской Федерации должна быть покрыта муниципальными образованиями. Это существенно, так как теоретически возможна модель территориальной организации местного самоуправления, при которой в границы муниципальных образований включаются населенные пункты с небольшой прилегающей территорией, а вся остальная территория остается под управлением органов государственной власти.

Во-вторых, в зависимости от территориальной организации Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ закрепляет пять видов муниципальных образований:

- 1) два вида поселений - сельское и городское;
- 2) муниципальный район;
- 3) городской округ;
- 4) внутригородская территория города федерального значения.

В городских округах в соответствии с законами субъекта Российской Федерации местное самоуправление может осуществляться также на территориях внутригородских районов.

*Городское поселение* - город или поселок с прилегающей территорией. В составе городского поселения также могут находиться сельские населенные пункты, не имеющие статуса сельских поселе-

ний, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. В границах городского поселения могут находиться один город или один поселок с прилегающей территорией, а также сельские населенные пункты, не являющиеся муниципальными образованиями. Указанный критерий вызывает сложность при определении территорий муниципальных образований крупных городов, традиционно включающих в свой состав поселки.

*Сельское поселение* - один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (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. В сельских поселениях, включающих два и более населенных пункта, в муниципальных районах выделяются административные центры - поселения, в которых расположены органы местного самоуправления, соответственно, сельского поселения, муниципального района. В границах сельского поселения могут находиться один сельский населенный пункт с численностью населения, как правило, более 1 тыс. человек (для территории с высокой плотностью населения - более 3 тыс. человек) и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1 тыс. человек каждый (для территории с высокой плотностью населения - менее 3 тыс. человек каждый). Сельский населенный пункт с численностью населения менее 1 тыс. человек, как правило, входит в состав городского или сельского поселения.

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

*Городской округ* - один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Органы местного самоуправления городского округа осуществляют полномочия по решению установленных законом вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. При этом наделение городского поселения статусом городского округа осуществляется законом субъекта РФ при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления вопросов местного значения и исполнения ими отдельных переданных государственных полномочий.

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

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

Границы муниципальных образований устанавливаются и изменяются в соответствии со следующими требованиями:

1) территория субъекта Российской Федерации разграничивается между поселениями и городскими округами. Территории с низкой плотностью сельского населения, за исключением территорий, указанных в п. 3 ст. 11 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ, могут не включаться в состав территорий поселений;

2) территории всех поселений, а также возникающие на территориях с низкой плотностью сельского населения и (или) на территориях упраздняемых поселений 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, земли рекреационного назначения, земли для развития поселения;

3.1) территорию городского округа составляют земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, земли рекреационного назначения, земли для развития городского округа;

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 1000 человек (для территории с высокой плотностью сельского населения - более 3000 человек) и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1000 человек каждый (для территории с высокой плотностью сельского населения - менее 3000 человек каждый);

6.1) законы субъектов Российской Федерации, устанавливающие и изменяющие границы поселений, городских округов, должны содержать перечень населенных пунктов, входящих в состав территорий этих поселений, городских округов;

7) сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек, как правило, входит в состав сельского поселения;

8) в соответствии с законами субъекта Российской Федерации статусом сельского поселения с учетом плотности сельского населения субъекта Российской Федерации и доступности территории поселения может наделяться сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек;

9) административным центром муниципального района может считаться город (поселок), расположенный на территории городского округа, имеющего с муниципальным районом общую границу;

10) 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 городского округа, муниципального района - с учетом транспортной доступности до их административных центров и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений (населенных пунктов), входящих в их состав. Указанные требования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации мо-

гут не применяться на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях;

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

12) территория поселения не может входить в состав территории другого поселения;

13) территория городского округа не входит в состав территории муниципального района;

14) 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 законами и законами субъектов Российской Федерации;

14.1) границы городского округа устанавливаются с учетом необходимости создания условий для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры, обеспечения органами местного самоуправления городского округа единства городского хозяйства, а также для осуществления на всей территории городского округа отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

15) территория поселения должна полностью входить в состав территории муниципального района.

В-третьих, Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ закрепляет двухзвенную территориальную организацию местного самоуправления. Первое нижнее звено - городские и сельские поселения, верхнее звено - муниципальные районы. Исходя из этого, можно выделить в качестве одного из главных признаков, отличающих поселение от района, состав территории: территории поселений включают территории населенных пунктов, а муниципальные районы - территории поселений, являющихся муниципальными образованиями.

Городскими округами являются административные центры субъектов РФ, города-научнограды и закрытые административно-территориальные образования.

Таким образом, законодатель дает возможность населению создавать муниципальные образования, отличающиеся друг от друга не только количественными характеристиками (площадью территории, численностью населения), но и качественными показателями (уровнем социально-экономического развития, финансовым потенциалом, наличием объектов государственной и муниципальной собственности).

## 5.2. Границы и состав территорий муниципального образования

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" ограничивает компетенцию субъектов РФ, которые прежде самостоятельно определили критерии установления территорий муниципального образования с учетом мнения населения соответствующей территории, а также исторических и иных местных традиций. Закон на федеральном уровне закрепляет подробный перечень требований к установлению и изменению границ муниципальных образований.

В соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ до 1 января 2005 г. органы государственной власти субъектов РФ были обязаны установить границы муниципальных образований и наделить соответствующие муниципальные образования статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района.

С учетом ограниченного времени на проведение всех работ по установлению границ допускалось утверждение границ муниципальных образований в виде картографического описания. Однако не позднее 1 января 2007 г. границы муниципальных образований должны быть описаны и утверждены в соответствии с требованиями градостроительного и земельного законодательства.

Главное требование Закона - это такой уровень развития инфраструктуры, который позволит осуществлять собственные и отдельные государственные полномочия, переданные органам местного самоуправления городского округа в соответствующем порядке. Следует обратить внимание на то, что органы государственной власти субъекта РФ в каждом конкретном случае самостоятельно определяют уровень экономического, социального, культурного и иного развития городского поселения для приобретения им статуса муниципального образования в виде городского округа.

В новой редакции Федерального закона можно выделить две отличающиеся друг от друга процедуры установления территориальных границ муниципальных образований. *Первая* процедура устанавливает порядок определения границ и преобразования действующих муниципальных образований, *вторая* относится к установлению границ вновь образованных муниципальных образований и наделению их статусом городского и сельского поселения, статусом городского округа, муниципального района.

Ко вновь созданным относятся муниципальные образования либо первого уровня (городские и сельские поселения), либо второго



уровня (район, городской округ) в субъектах РФ, в которых действовала одноуровневая система местного самоуправления.

После вступления в действие Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ с 1 января 2006 г. при изменении границ муниципальных образований необходимо исходить из предельных цифр численности населения сельских поселений и критерия пешей доступности. Иными словами, при определении границ сельского поселения применяется требование о том, чтобы в границах сельского поселения находился один сельский населенный пункт с численностью населения не менее 1 тыс. человек, а для территорий с высокой плотностью населения - не менее 3 тыс. человек. Выставляется также и обязательное условие о том, чтобы в сельских поселениях, в границах территории которых находятся несколько сельских населенных пунктов, численность каждого из поселений составляла не более 1 тыс. человек. Указанные условия распространяются только на существующие муниципальные образования.

Для вновь образованных муниципалитетов новой редакцией Федерального закона обязательность получения согласия населения при установлении границ их территорий в большинстве случаев не предусмотрена. Установление границ этих муниципальных образований и наделение их статусом городского, сельского поселения, муниципального района производятся законом субъекта РФ без обязательного получения согласия населения по указанному поводу. Наделение же вновь созданного муниципального образования статусом городского округа является преобразованием района. Поэтому для наделения городского населенного пункта статусом городского округа необходимо согласие населения всего района и населения городского населенного пункта.

Таким образом, в тех субъектах РФ, в которых действуют муниципальные образования только на уровне административных районов и городов, закон субъекта РФ определяет, что:

1) города в своем большинстве должны быть наделены статусом городского округа;

2) районы, если они не подлежат преобразованию, будут наделены статусом муниципального района;

3) установление границ и статуса сельских и городских поселений не предусматривает обязательности процедуры получения согласия населения на подобного рода действия.

В субъектах РФ с двухуровневой территориальной организацией местного самоуправления для преобразования и изменения границ территорий муниципалитетов требуется согласие населения на такие действия.

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 установленных ст. 16 вопросов местного значения городского округа и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления прилегающего (прилегающих) муниципального района (муниципальных районов) установленных ст. 15 вопросов местного значения муниципального района и осуществления ими отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Федерации.

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 3 раза ниже средней плотности сельского населения в Российской Федерации. Перечень субъектов Российской Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Российской Федерации, территории которых относятся к территориям с низкой плотностью сельского населения, утверждается Правительством Российской Федерации, в том числе по представлению органов государственной власти субъектов Российской Федерации, и может изменяться не чаще одного раза в 5 лет.

К территориям с высокой плотностью сельского населения относятся территории субъектов Российской Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Российской Федерации, плотность сельского населения в которых более чем в 3 раза выше средней плотности сельского населения в Российской Федерации. Перечень субъектов Российской Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Российской Федерации, территории которых относятся к территориям с высокой плотностью сельского населения, утверждается Правительством Российской Федерации, в том числе по представлению органов государственной власти субъектов Российской Федерации, и может изменяться не чаще одного раза в 5 лет.

Сроки, установленные ч. 3 и 4 ст. 11, не применяются в случае отнесения территории нового субъекта Федерации, образованного в составе Российской Федерации, отдельных муниципальных районов в таком субъекте РФ к территориям с низкой плотностью сельского населения или территориям с высокой плотностью сельского населения.

Изменение границ муниципального образования осуществляется законом субъекта Российской Федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, федеральных органов государственной власти в соответствии с рассматриваемым Федеральным законом. Инициатива населения об изменении границ 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 об изменении границ муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти. Закон субъекта Российской Федерации 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, предусмотренного ч. 3 ст. 24 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ, либо на сходах граждан, проводимых в порядке, предусмотренном ст. 25.1, с учетом мнения представительных органов соответствующих муниципальных районов. Изменение границ муниципальных районов и входящих в их состав поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в состав указанных поселений поселков и сельских населенных пунктов к территориям городских округов, осуществляется с согласия населения поселений и городских округов, выраженного представительными органами соответствующих поселений и городских округов, а также с учетом мнения населения муниципальных районов, выраженного представительными органами соответствующих муниципальных районов.

Изменение границ городских округов, влекущее отнесение территорий населенных пунктов, входящих в состав городских округов, к территориям поселений соответствующих муниципальных районов, осуществляется с согласия населения поселений и городских округов, выраженного представительными органами соответствующих поселений и городских округов, а также с учетом мнения населения муниципальных районов, выраженного представительными органами соответствующих муниципальных районов.

Изменение границ 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, предусмотренного ч. 3 ст. 24, либо на сходах граждан, проводимых в порядке, предусмотренном ст. 25.1, 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.

Изменение границ внутригородских районов осуществляется с учетом мнения населения каждого из внутригородских районов в соответствии с уставом внутригородского района и с согласия населения городского округа с внутригородским делением, выраженного представительным органом городского округа с внутригородским делением.

Уменьшение численности населения сельских населенных пунктов менее чем на 50% относительно минимальной численности населения, установленной п. 6 ч. 1 ст. 11, после установления законами субъектов Российской Федерации границ поселений в соответствии с требованиями настоящего Федерального закона не является достаточным основанием для инициирования органами местного самоуправления, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральными органами государственной власти процедуры изменения границ поселений.

В Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ предусмотрены *механизмы судебной защиты прав граждан при осуществлении инициативы проведения голосования*. Непринятие решения представительным органом муниципального образования о назначении голосования по тем или иным основаниям ведет либо к возбуждению судебной процедуры (в случае обращения в суд субъектов, иницирующих проведение голосования), либо к возникающей в этом случае невозможности изменения границ, преобразования муниципального образования ввиду отсутствия согласия населения.

Предусмотрена также возможность обращения в суд и иных субъектов права, инициативы проведения голосования по вопросам изменения границ, преобразования муниципальных образований.

Глава местной администрации, органы государственной власти субъекта РФ, прокурор могут прибегнуть к судебной процедуре назна-

чения голосования, если представительный орган муниципального образования не назначил в 30-дневный срок дату его проведения.

В Законе вводятся положения по установлению результатов голосования и подведению его итогов, отличные от процедуры подведения итогов голосования на местном референдуме. Голосование по вопросам изменения границ, преобразования муниципального образования считается состоявшимся, если в нем приняло участие более половины жителей муниципального образования или части муниципального образования, обладающих избирательным правом. Согласие населения на изменение границ муниципального образования считается полученным, если за такое изменение проголосовало более половины принявших участие в голосовании жителей муниципального образования или части муниципального образования.

Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ определено понятие преобразования муниципальных образований, чего не было ранее. Преобразованием муниципальных образований является объединение муниципальных образований, разделение муниципальных образований, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом сельского поселения, изменение статуса сельского поселения в связи с наделением его статусом городского поселения, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа, изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением его статуса городского округа с внутригородским делением, присоединение поселения к городскому округу с внутригородским делением и выделение внутригородского района из городского округа с внутригородским делением.

Преобразование муниципальных образований осуществляется законами субъектов Российской Федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральных органов государственной власти в соответствии с рассматриваемым Федеральным законом. 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. Закон субъекта Российской Федерации о преобразовании муниципального образо-

вания не должен вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления данного муниципально-образованя, в период кампании местного референдума.

Объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного представительным органом каждого из объединяемых поселений.

Объединение поселения с городским округом осуществляется с согласия населения поселения и городского округа, выраженного представительным органом соответствующих поселения и городского округа, а также с учетом мнения населения муниципального района, выраженного представительным органом соответствующего муниципального района. Объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, с городским округом осуществляется с согласия населения поселений, муниципального района и городского округа, выраженного представительным органом соответствующего поселения, муниципального района и городского округа. Поселение, объединенное с городским округом, утрачивает статус муниципального образования. Муниципальный район, в котором все поселения, входившие в его состав, объединились с городским округом, утрачивает статус муниципального образования.

Объединение двух и более внутригородских районов, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с учетом мнения населения каждого из соответствующих внутригородских районов в соответствии с уставом внутригородского района и с согласия населения городского округа с внутригородским делением, выраженного представительным органом городского округа с внутригородским делением.

Объединение двух и более муниципальных районов, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительными органами каждого из объединяемых муниципальных районов.

Разделение поселения, влекущее образование двух и более поселений, осуществляется с согласия населения каждого из образуемых поселений, выраженного путем голосования, предусмотренного ч. 3 ст. 24, либо на сходах граждан, проводимых в порядке, предусмотренном ст. 25.1.

Разделение муниципального района осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительным органом муниципального района.

Разделение внутригородского района, влекущее образование двух и более внутригородских районов, осуществляется с учетом

мнения населения образуемых внутригородских районов в соответствии с уставом разделяемого внутригородского района и с согласия населения городского округа с внутригородским делением, выраженного его представительным органом.

Присоединение поселения к городскому округу с внутригородским делением осуществляется с согласия населения данного поселения и городского округа с внутригородским делением в соответствии с их уставами, а также с учетом мнения населения муниципального района, из состава которого исключается указанное поселение, выраженного представительными органами указанных муниципальных образований.

Поселение, присоединяемое к городскому округу с внутригородским делением, наделяется законом субъекта Российской Федерации статусом внутригородского района.

Выделение внутригородского района из городского округа с внутригородским делением осуществляется с согласия населения городского округа с внутригородским делением и муниципального района, в состав которого будет входить указанная территория, в соответствии с их уставами, а также с учетом мнения населения внутригородского района в соответствии с его уставом. Внутригородской район, выделяемый из городского округа с внутригородским делением, наделяется законом субъекта Российской Федерации статусом городского или сельского поселения.

Изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа 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, выраженного представительными органами указанных муниципальных образований.

Изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением его статуса городского округа с внутригородским делением осуществляется законом субъекта Российской Федерации с учетом мнения населения соответствующего городского округа в соответствии с его уставом и законом субъекта Российской Федерации. Лишение муниципального образования статуса городского округа с внутригородским делением влечет за собой упразднение внутригородских районов.

Изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом сельского поселения, изменение статуса сельского посе-

ления в связи с наделением его статусом городского поселения осуществляются законом субъекта Российской Федерации с согласия населения соответствующего поселения, выраженного представительным органом указанного муниципального образования.

Преобразование муниципальных образований влечет создание вновь образованных муниципальных образований в случаях, предусмотренных ч. 3, 3.2, 4-6.1 ст. 13 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ.

### **5.3. Ведение государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации**

Порядок проведения государственной регистрации муниципальных образований в РФ осуществляется Федеральным законом от 21.07.2005 № 97-ФЗ "О государственной регистрации уставов муниципальных образований".

Внесению в государственный реестр подлежат все муниципальные образования на территории Российской Федерации, уставы которых зарегистрированы в установленном порядке. Для внесения муниципального образования в государственный реестр глава муниципального образования представляет (на бумажных и электронных носителях) в Министерство юстиции РФ следующие документы:

а) заявление о включении муниципального образования в государственный реестр, подписанное главой муниципального образования;

б) официальный текст закона субъекта РФ об установлении границ муниципального образования и наделении его соответствующим статусом (городское или сельское поселение, городской округ, муниципальный район), а для городов федерального значения - официальный текст закона об установлении границ внутригородских муниципальных образований;

в) копию устава муниципального образования, официально опубликованного (обнародованного) после его государственной регистрации;

г) копию свидетельства о государственной регистрации устава муниципального образования.

В месячный срок со дня поступления указанных документов структурное подразделение Минюста РФ проверяет их соответствие требованиям, установленным Правилами и Инструкцией ведения государственного реестра муниципальных образований РФ. При отсутствии нарушений указанных требований:

а) производится запись в журнале для ведения государственного реестра;



б) оформляется свидетельство о включении муниципального образования в государственный реестр;

в) в территориальном органе формируется номенклатурное регистрационное дело муниципального образования;

г) вносятся необходимые сведения в электронную копию журнала для ведения государственного реестра;

д) обеспечивается отправка заявителю почтовой связью либо вручение оформленного надлежащим образом свидетельства о включении муниципального образования в государственный реестр уполномоченному представителю муниципального образования.

В случае несоответствия документов требованиям действующего законодательства они возвращаются в месячный срок заявителю для устранения недостатков или нарушений с установлением срока не более 15 дней для устранения выявленных нарушений.

Отказ в государственной регистрации или нарушение срока регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав могут быть обжалованы гражданами и органами местного самоуправления в судебном порядке.

Основаниями для отказа в государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования могут быть:

1) противоречие устава Конституции РФ, федеральным законам, принимаемым в соответствии с ними конституциям (уставам) и законам субъектов РФ;

2) нарушение установленного федеральным законом порядка принятия устава, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав.

Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования будут подлежать официальному опубликованию (обнародованию) после их государственной регистрации и вступят в силу после их официального опубликования (обнародования).

#### **5.4. Территориальная организация местного самоуправления в Самарской области**

Местное самоуправление на территории Самарской области осуществляется в городских, сельских поселениях, муниципальных райо-

нах, внутригородских районах, городских округах и городских округах с внутригородским делением.

В соответствии с Уставом Самарской области от 18.12.2006 № 179-ГД административно-территориальными единицами области являются:

- города областного значения;
- районы Самарской области.

Местное самоуправление на территории Самарской области осуществляется в следующих муниципальных образованиях:

- в городских округах: Самаре, Жигулевске, Кинеле, Новокуйбышевске, Октябрьске, Отрадном, Похвистневе, Сызрани, Тольятти, Чапаевске;
- в муниципальных районах Самарской области: Алексеевском, Безенчукском, Богатовском, Большеглушицком, Большечерниговском, Борском, Волжском, Елховском, Иса克林ском, Камышлинском, Кинельском, Кинель-Черкасском, Клявлинском, Кошкинском, Красноармейском, Красноярском, Нефтегорском, Пестравском, Похвистневском, Приволжском, Сергиевском, Ставропольском, Сызранском, Хвостянском, Челно-Вершинском, Шенталинском, Шигонском.

Административным центром Самарской области является городской округ Самара. Особенности статуса Самары как областного центра устанавливаются законами Самарской области.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" закрепил двухуровневую модель местного самоуправления в Российской Федерации. Данная концепция вызвала необходимость изменения существовавшей в Самарской области системы местного самоуправления, где исторически сложилась система его осуществления на уровне городов и сельских районов. Поэтому в 2004-2005 гг. в Самарской области проводилось реформирование областного законодательства в сфере местного самоуправления.

Территориальная организация местного самоуправления в Самарской области имеет двухуровневую структуру. На первом уровне - поселения. На втором - муниципальные районы. Наличие обеих уровней обязательно. Исключение из общего правила - городские округа, соединяющие в своей компетенции полномочия обеих уровней. Однако объединение городских и сельских поселений в муниципальные районы не означает подчинения первых вторым. Все муниципальные образования в пределах своей компетенции самостоятельны.

Как того требует Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ, до 1 марта 2005 г. были приняты законы об установлении границ муниципальных образований и наделении находящихся на территории области муниципальных образований статусом городских округов, му-

ниципальных районов, городских и сельских поселений. В этих целях был принят Закон Самарской области от 28.12.2004 № 189-ГД "О наделении статусом городского округа и муниципального района муниципальных образований в Самарской области", в соответствии с которым 10 муниципальных образований, ранее по административно-территориальному делению имевших статус городов областного значения, получили статус городских округов, а 27 районов получили статус муниципальных районов.

В январе-феврале 2005 г. были приняты:

10 законов Самарской области об установлении границ городских округов;

27 законов Самарской области об установлении границ муниципальных районов в Самарской области;

27 законов Самарской области об образовании городских и сельских поселений в пределах муниципальных районов Самарской области, наделении их соответствующим статусом и установлении их границ.

Это привело к тому, что если до рассматриваемого времени в Самарской области существовало 37 муниципальных образований, то теперь их количество увеличилось до 341, включая 10 городских округов, 27 муниципальных районов, 304 поселения, в том числе 12 городских и 292 сельских.

Границы каждого из муниципальных образований были установлены в виде подробного картографического описания, составленного в соответствии с требованиями градостроительного и земельного законодательства.

Модернизация правового регулирования в области местного самоуправления была обусловлена необходимостью установления четких пределов компетенции местного самоуправления, в том числе путем исчерпывающего закрепления вопросов местного значения различных видов муниципальных образований, а также разграничения полномочий органов местного самоуправления с полномочиями федеральных и региональных органов власти. Другой вопрос местного самоуправления - подведение прочного экономического фундамента для осуществления вопросов местной жизни - остался до конца не решенным.

Кроме того, к существующим проблемам формирования двухуровневой системы местного самоуправления в Самарской области можно отнести кадровый дефицит. Этот вопрос особенно актуален для сельских поселений<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Местное самоуправление в Самарской области : науч.-практ. пособие по изучению Федер. закона № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Самара, 2006.

Для эффективного осуществления полномочий органами местного самоуправления в условиях перехода от волостей к поселениям необходимо наличие профессиональных муниципальных служащих. Этим целям отвечает организация подготовки и повышения квалификации муниципальных служащих. На практике им необходимо одновременно решать вопросы правового, экономического и управленческого характера.

Таким образом, проблемы, которые имеют место при формировании двухуровневой системы местного самоуправления в целом в Российской Федерации, носят системный характер. Для их решения необходимо создать механизмы, которые обеспечат:

- 1) устойчивость и стабильность муниципальной власти;
- 2) эффективность муниципальной власти;
- 3) формирование муниципальной власти путем свободного и осознанного волеизъявления населения;
- 4) максимально возможное совпадение интересов муниципальной власти и интересов большинства населения;
- 5) реальную подконтрольность муниципальной власти населению;
- 6) информационную открытость действий и решений муниципальной власти и понятность для населения их содержания.

Представляется, что только при условии введения этих механизмов можно будет построить эффективное местное самоуправление, которое будет действовать в интересах и гражданского общества, и государства одновременно.

## **5.5. Территориальные основы местного самоуправления в городском округе Самара**

Местное самоуправление в городском округе Самара осуществляется в пределах границ городского округа Самара, установленных Законом Самарской области от 25.02.2005 № 61-ГД "Об установлении границ городского округа Самара Самарской области". В состав городского округа Самара входят город Самара, поселок Козелки, село Ясная Поляна.

В соответствии с Законом Самарской области от 30.03.2015 № 23-ГД "Об осуществлении местного самоуправления на территории городского округа Самара Самарской области" местное самоуправление в городском округе Самара осуществляется также на территориях внутригородских районов городского округа Самара:

- 1) Железнодорожный внутригородской район г.о. Самара;
- 2) Кировский внутригородской район г.о. Самара;

- 3) Красноглинский внутригородской район г.о. Самара;
- 4) Куйбышевский внутригородской район г.о. Самара;
- 5) Ленинский внутригородской район г.о. Самара;
- 6) Октябрьский внутригородской район г.о. Самара;
- 7) Промышленный внутригородской район г.о. Самара;
- 8) Самарский внутригородской район г.о. Самара;
- 9) Советский внутригородской район г.о. Самара.

Изменение границ городского округа Самара, преобразование городского округа Самара осуществляется законом Самарской области в порядке, предусмотренном Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

В соответствии с Уставом городского округа Самара Самарской области его территорию как муниципального образования составляют земли городского округа, прилегающие к ним земли общего пользования, рекреационные земли, земли, необходимые для развития городского округа, другие земли в границах городского округа независимо от форм собственности и целевого назначения в соответствии с действующим законодательством.

Изменение границ городского округа осуществляется законом Самарской области по инициативе населения, органов городского самоуправления, органов государственной власти Самарской области, федеральных органов государственной власти в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации.

Границей города является его городская черта, определяющая территорию, в пределах которой осуществляется местное самоуправление и действует юрисдикция города. Городская черта утверждается представительным органом государственной власти Самарской области и фиксируется в Генеральном плане города. Изменение городской границы производится в соответствии с действующим законодательством с обязательным учетом мнения населения города.

В пределах каждого района города могут быть определены территории, на которых действуют органы территориального общественного самоуправления населения. Границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, устанавливаются решением Думы городского округа Самара по предложению населения, проживающего на данной территории. Территориальное общественное самоуправление осуществляется в городском округе Самара населением посредством проведения собраний и конференций граждан, а также создания органов территориального общественного самоуправления.

На территории могут быть созданы территориальные единицы с особым статусом - историко-культурные, лесопарковые, промышлен-

ные зоны, а также территории, используемые для обеспечения городского хозяйства, транспортных коммуникаций, энерго- и водоснабжения города, территории ярмарок, выставок и другого назначения.

Решения о необходимости создания, границах и статусе любых внутригородских территориальных единиц принимаются с согласия населения соответствующей территории, выраженного путем голосования, либо на сходах граждан в предусмотренных законом случаях, с учетом экономико-географических, демографических и градостроительных особенностей соответствующих территорий, исторических традиций города, а также целостности землепользования.

Прилегающая к городской черте с ее внешней стороны территория является пригородной зоной города. Пригородная зона выступает зоной совместных интересов города и иных муниципальных образований области.

## Глава 6

# ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

### 6.1. Понятие и состав правовых основ местного самоуправления

Эффективное функционирование системы местного самоуправления во многом определяется уровнем развития его правовой базы.

*Правовая база местного самоуправления* - это система законодательных и иных нормативных актов, на основе которых функционирует местное самоуправление.

Правовая база местного самоуправления включает в себя Конституцию Российской Федерации, федеральные, региональные и иные нормативные правовые акты, уставы и правовые акты муниципальных образований.

Формирование правовой базы местного самоуправления основано на разграничении полномочий между уровнями власти и соподчиненности правовых норм. Поскольку установление общих принципов организации местного самоуправления является, согласно Конституции, предметом совместного ведения РФ и ее субъектов, оно предполагает издание федеральных законов и принятие в соответствии с ними законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ. Региональные законы позволяют конкретизировать положения федеральных законов применительно к местным условиям, однако они не могут противоречить Конституции РФ и федеральным законам. Муниципальные правовые акты не могут противоречить федеральным правовым актам и правовым актам субъектов РФ.

*Конституционные основы местного самоуправления.* Конституционные нормы обладают высшей юридической силой в отношении всех других законодательных актов любого уровня.

Конституция РФ признает и гарантирует местное самоуправление, провозглашает его право на муниципальную собственность, включая собственность на землю и другие природные ресурсы, самостоятельное решение вопросов местного значения, самостоятельное формирование, утверждение и исполнение местного бюджета. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления, как упоминалось, не входят в систему органов государственной власти. Это необходимо трактовать не как утрату ими властной природы, а как невозможность органов государ-

ственной власти выступать в качестве вышестоящей инстанции по отношению к органам местного самоуправления.

*Федеральное законодательство.* Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ относит к полномочиям федеральных органов государственной власти в области местного самоуправления:

- определение общих принципов организации местного самоуправления в РФ;

- правовое регулирование деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц в области местного самоуправления;

- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения и при осуществлении переданных государственных полномочий.

Федеральные законодательные акты, касающиеся местного самоуправления, могут быть разделены на две группы. Первая включает в себя федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, постановления и определения Конституционного Суда РФ, специально посвященные вопросам местного самоуправления. Ко второй относятся федеральные отраслевые законы и иные нормативные правовые акты, содержащие отдельные нормы муниципального права.

Из числа первой группы главным является закон, определяющий общие принципы деятельности местного самоуправления. В нем раскрыты основные понятия и термины местного самоуправления, определена роль местного самоуправления в осуществлении народовластия, закреплены права граждан на осуществление местного самоуправления.

К другим федеральным законам данной группы относятся законы от 26.11.1996 № 138-ФЗ "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления", от 02.03.2007 № 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации", от 11.04.1998 № 55-ФЗ "О ратификации Европейской хартии местного самоуправления".

Из второй группы федеральных законов особое значение имеют такие, как Гражданский, Земельный, Градостроительный, Бюджетный, Налоговый кодексы РФ, оказывающие огромное влияние на деятельность местного самоуправления. В целом, нормы муниципального права содержатся в сотнях федеральных отраслевых законов - от воинской службы до здравоохранения. Во многих из них, однако, на органы местного самоуправления необоснованно возлагаются задачи и функции, не обеспеченные материальными и финансовыми ресурсами.



*Региональное законодательство.* Для конкретного муниципально-го образования региональные законы не менее важны, чем федеральные, поскольку муниципальная власть на практике чаще всего взаимодействует с органами государственной власти своего субъекта Российской Федерации.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ относит к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ правовое регулирование вопросов, связанных с организацией местного самоуправления в субъектах РФ, правами и обязанностями органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц в области местного самоуправления, правами и обязанностями органов и должностных лиц местного самоуправления по вопросам, регулирование которых отнесено к компетенции субъектов РФ.

В конституциях (уставах) субъектов РФ содержатся разделы, посвященные местному самоуправлению. Каждый субъект РФ на основании Федерального закона от 28.08.1995 №154-ФЗ принимал закон об организации местного самоуправления на своей территории, а также пакет других законов по вопросам местного самоуправления. К их числу относятся, например, законы о выборах в органы местного самоуправления, местных референдумах, муниципальной службе, административно-территориальном устройстве субъекта РФ, порядке образования и преобразования муниципальных образований и т.п. К числу отраслевых региональных законов, особо влияющих на деятельность местного самоуправления, относятся законы о собственности, бюджете и бюджетном процессе, о региональных налогах и сборах и др. Несмотря на наличие общей правовой основы, законодательная практика отдельных субъектов РФ по вопросам организации местного самоуправления оказалась весьма различной. Анализ региональных правовых актов показывает, что многие из них по-разному трактуют и конкретизируют различные аспекты местного самоуправления, зачастую ущемляя его права. Типичными примерами служат лишение малых городов и других поселений прав на местное самоуправление, формирование "декоративных" муниципальных образований, лишенных собственности и бюджета, невыполнение требований федерального законодательства о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, жесткое регулирование структуры органов местного самоуправления, ущемление полномочий представительных органов. В защиту прав местного самоуправления от законодательных инициатив региональных властей неоднократно выступал Конституционный Суд РФ. Наиболее известны его постановления по законодательству о местном

самоуправлении в Удмуртской Республике (1997 г.) и в Республике Коми (1998 г.)<sup>1</sup>.

Устав Самарской области содержит раздел, посвященный организации местного самоуправления в Самарской области (ст. 101-112). В нем названы: основы организации местного самоуправления, органы и должностные лица местного самоуправления, гарантии осуществления местного самоуправления, наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, границы местного самоуправления, территориальное общественное самоуправление.

## **6.2. Законодательные требования к уставу муниципального образования**

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" исходит из того, что каждое муниципальное образование имеет свой устав.

*Устав муниципального образования* - своеобразная местная конституция, основной нормативный акт муниципального образования.

Муниципальное образование разрабатывает устав самостоятельно. Согласно Федеральному закону от 06.10.2003 № 131-ФЗ, устав муниципального образования принимается соответствующим представительным органом. Однако для привлечения населения к принятию столь важного документа возможно предварительное вынесение некоторых его основных положений на местный референдум. После принятия решения по этим вопросам на референдуме остальные положения и устав в целом принимаются представительным органом.

Представительный орган муниципального образования принимает устав тайным голосованием. За принятие устава или внесение изменений и дополнений в него должно проголосовать не менее 2/3 от установленного числа депутатов. В поселениях с численностью избирателей менее 100 человек принятие устава должно осуществляться населением непосредственно на сходе граждан.

Устав муниципального образования, внесенные в него изменения и дополнения подлежат официальному опубликованию (обнародованию) после их государственной регистрации.

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 5. Ст. 708; 1998. № 4. Ст. 532.

Федеральным законом от 21.07.2005 № 97-ФЗ "О государственной регистрации уставов муниципальных образований" и рядом других нормативных актов установлен порядок государственной регистрации муниципальных образований.

Основанием для отказа в государственной регистрации устава муниципального образования может быть только его противоречие Конституции РФ, законам РФ и законам субъекта РФ. При этом отказ в государственной регистрации может быть обжалован в судебном порядке гражданами и органами местного самоуправления.

Устав муниципального образования вступает в силу после его официального опубликования (обнародования). В нем, согласно Федеральному закону от 06.10.2003 № 131-ФЗ, отражаются следующие положения:

- наименование муниципального образования;
- перечень вопросов местного значения;
- формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения, в том числе путем образования органов территориального общественного самоуправления;
  - структура и порядок формирования органов местного самоуправления;
  - наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления;
  - виды, порядок принятия, официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов;
  - срок полномочий представительного органа муниципального образования, депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, основания и порядок прекращения их полномочий;
  - виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов, в том числе основания и порядок отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления;
  - порядок формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, а также порядок контроля за его исполнением;
  - порядок внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования.

Уставом муниципального образования регулируются и иные вопросы организации местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

### **6.3. Система муниципальных правовых актов**

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

Общие вопросы, связанные с муниципальными правовыми актами, урегулированы ст. 7 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ, установившей, что по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты.

Муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательно исполнению на всей территории муниципального образования. Одновременно с этим Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ установил ответственность за их неисполнение.

Кроме того, законом в отношении муниципальных правовых актов также проводится последовательная политика, устанавливающая иерархию правовых актов в Российской Федерации. Так, муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

Среди муниципальных нормативных правовых актов следует отметить устав муниципального образования, поскольку он регулирует вопросы организации местного самоуправления конкретного муниципального образования, обладает высшей юридической силой на территории муниципального образования. Именно посредством устава (и предшествующей его принятию или изменению процедуры публичных слушаний) могут быть урегулированы специфические вопросы муниципального образования: вопросы символов муниципального образования, структура органов местного самоуправления и иные вопросы, имеющие существенное значение для жизни муниципального образования. Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат официальному опубликованию (обнародованию) после их государственной регистрации и вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

Далее в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ в иерархии муниципальных правовых актов идут:

- решения, принятые на местном референдуме;
- акты представительного органа муниципального образования;
- акты иных органов местного самоуправления.

В результате непосредственного волеизъявления населения проводится референдум, а в поселении с численностью жителей не более 100 человек, обладающих избирательным правом, для решения вопросов местного значения проводится сход граждан. Принятое на местном референдуме решение подлежит обязательному исполнению на территории муниципального образования и не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления. Органы местного самоуправления обеспечивают исполнение принятого на местном референдуме решения в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом муниципального образования.

Среди обычных правовых актов следующими по юридической силе являются правовые акты представительных органов местного самоуправления. Они не должны противоречить уставу муниципального образования и правовым актам, принятым на местном референдуме (сходе граждан).

Нормативные правовые акты представительного органа регулируют важнейшие процессы жизнедеятельности муниципального образования. Наиболее типичные из них:

- положение о местных референдумах и местных выборах;
- положение об организации территориального общественного самоуправления на территории муниципального образования;
- положение о порядке управления собственностью муниципального образования;
- правила землепользования и застройки;
- правила торговли;
- положение о муниципальном заказе;
- положение о муниципальной службе и т.д.

Проекты муниципальных правовых актов могут вноситься органами территориального общественного самоуправления, а также инициативными группами граждан.

Наряду с правовыми актами нормативного характера, органы и должностные лица местного самоуправления принимают акты индивидуального назначения. Необходимость принятия этих актов связана с осуществлением организационной, исполнительной и контрольной деятельности в системе местного самоуправления (например, приказ о назначении лица на муниципальную должность, о проведении проверки и т.п.).

Правовые акты органов местного самоуправления, выборных и других должностных лиц местного самоуправления подразделяются на нормативные и индивидуальные (ненормативные).

*Нормативный правовой акт* - это правовой акт, устанавливающий, изменяющий и (или) отменяющий правовые нормы, обязательные для неопределенного круга лиц, и рассчитанный на неоднократное применение.

К нормативным правовым актам относятся:

- а) устав муниципального образования;
- б) постановления представительных органов местного самоуправления;
- в) постановления глав муниципальных образований, носящие нормативный характер, по вопросам местного значения и по вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам городского самоуправления федеральными и областными законами.

*Индивидуальный (ненормативный) правовой акт* - это правовой акт, устанавливающий, изменяющий и (или) отменяющий права и обязанности конкретных лиц и (или) рассчитанный на однократное применение.

К индивидуальным (ненормативным) правовым актам относятся:

- а) решения представительных органов местного самоуправления, носящие ненормативный характер;
- б) распоряжения глав муниципальных образований, носящие ненормативный характер, принимаемые в соответствии с его компетенцией;
- в) распоряжения главы администрации муниципального образования, носящие ненормативный характер, и приказы других органов местного самоуправления и их должностных лиц.

В соответствии с Законом представительные органы местного самоуправления вправе принимать уставы муниципальных образований, изменения и дополнения к ним, постановления.

Постановления представительных органов местного самоуправления принимаются по вопросам, отнесенным законодательством к исключительному ведению представительных органов местного самоуправления, а также иным вопросам, отнесенным федеральным и областным законодательством, уставами муниципальных образований к ведению представительных органов местного самоуправления.

Распоряжения руководителей представительных органов местного самоуправления издаются по вопросам внутреннего распорядка деятельности представительных органов местного самоуправления.

Порядок принятия правовых актов представительных органов местного самоуправления определяется представительными органами

местного самоуправления самостоятельно. Датой принятия нормативного правового акта считается день принятия его на заседании представительного органа местного самоуправления.

Постановления представительных органов местного самоуправления подписываются в порядке, определенном уставами муниципальных образований и (или) иными нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления.

Правовые акты иных органов местного самоуправления, выборных и других должностных лиц местного самоуправления принимаются путем их подписания уполномоченными должностными лицами. Порядок их подписания устанавливается уставом муниципального образования и (или) указанными органами и должностными лицами местного самоуправления.

Датой принятия правового акта считается день его подписания уполномоченным на то должностным лицом местного самоуправления.

Нормативные правовые акты органов местного самоуправления, выборных и других должностных лиц местного самоуправления, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, подлежат официальному опубликованию (обнародованию) в порядке, определенном уставом муниципального образования и (или) иными нормативными правовыми актами, и в сроки, установленные действующим законодательством.

#### **6.4. Устав городского округа Самара**

Устав городского округа Самара Самарской области определяет принципы и основные черты системы местного самоуправления в городе.

Устав обладает высшей юридической силой в системе правовых актов, принимаемых органами самоуправления города Самары и его должностными лицами, является актом прямого действия и применяется на всей территории города Самары. Наличие в Уставе норм, регулирующих какие-либо статусы, процедуры и отношения, не препятствует применению норм законов и иных нормативных актов более высокой юридической силы, касающихся тех же предметов.

Все правовые акты органов самоуправления и его должностных лиц должны соответствовать настоящему Уставу; нормы указанных актов, противоречащие Уставу либо не соответствующие ему по своим целям и средствам, не подлежат применению и исполнению.

При возникновении спора о значении терминов и понятий, употребленных в Уставе, преимущество отдается тем значениям, которые

установлены в федеральных законах и в разъяснениях высших федеральных судов.

В системе органов городского самоуправления официальное толкование терминов и понятий вправе давать только Дума городского округа Самара в порядке, предусмотренном ее регламентом.

Перечень упомянутых в Уставе прав жителей города не является исчерпывающим и не должен толковаться в ограничительном смысле - как отсутствие у жителей других прав, не упомянутых в Уставе. А перечни предметов ведения и вопросов, входящих в компетенцию органов городского самоуправления либо в должностные обязанности отдельных лиц, не должны толковаться в расширительном смысле, если это специально не оговаривается в Уставе.

Право изменять и дополнять Устав входит в исключительную компетенцию Думы. Решения Думы об изменении и дополнении Устава принимаются большинством не менее чем в 2/3 от установленного числа депутатов Думы.

Проект Решения Думы о внесении изменений и (или) дополнений в Устав, текст предлагаемых к внесению изменений и (или) дополнений не позднее чем за 30 дней до дня рассмотрения вопроса о внесении изменений и (или) дополнений в настоящий Устав подлежат официальному опубликованию (обнародованию) с одновременным опубликованием (обнародованием) установленного решением Думы порядка учета предложений по проекту Решения о внесении изменений и (или) дополнений в Устав городского округа, а также порядка участия граждан в его обсуждении.

Структура Устава городского округа Самара Самарской области:

Глава 1. Общие положения.

Глава 2. Компетенция городского округа Самара.

Глава 3. Формы непосредственного осуществления населением городского округа Самара местного самоуправления и участия населения городского округа Самара в осуществлении местного самоуправления.

Глава 4. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления городского округа Самара.

Глава 5. Муниципальная служба городского округа Самара.

Глава 6. Муниципальные правовые акты городского округа Самара.

Глава 7. Экономическая основа местного самоуправления в городском округе Самара.

Глава 8. Основы правового регулирования бюджетного процесса в городском округе Самара.

Глава 9. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления городского округа Самара.



## **6.5. Правовые акты городского самоуправления в городском округе Самара**

В соответствии с законодательством Самарской области по вопросам местного значения населением городского округа Самара непосредственно (путем проведения референдума), органами городского самоуправления и должностными лицами городского самоуправления принимаются муниципальные правовые акты (правовые акты городского самоуправления). По вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам городского самоуправления федеральными законами и законами Самарской области, могут приниматься муниципальные правовые акты на основании и во исполнение положений, установленных соответствующими федеральными законами и законами Самарской области.

Устав городского округа и оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме, являются правовыми актами высшей юридической силы в системе правовых актов городского округа, имеют прямое действие и применяются на всей территории городского округа. За неисполнение правовых актов городского самоуправления граждане, руководители организаций, должностные лица органов государственной власти и должностные лица органов городского самоуправления несут ответственность в соответствии с федеральными законами и законами Самарской области.

Систему правовых актов городского самоуправления образуют:

- Устав городского округа Самара;
- правовые акты, принятые на местном референдуме, решения Думы городского округа Самара, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории городского округа Самара, а также решения Думы городского округа Самара по вопросам организации деятельности Думы городского округа Самара;
- постановления главы городского округа Самара по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, и распоряжения главы городского округа Самара по вопросам организации работы Администрации городского округа Самара;
- постановления и распоряжения председателя Думы городского округа Самара по вопросам организации деятельности Думы городского округа Самара;
- постановления и распоряжения Департамента управления имуществом городского округа Самара, Департамента строительства и архитектуры городского округа Самара (далее также - муниципальные

правовые акты иных органов местного самоуправления городского округа Самара);

- распоряжения и приказы первого заместителя главы городского округа Самара, руководителей Департамента управления имуществом городского округа Самара, Департамента строительства и архитектуры городского округа Самара (далее также - распоряжения и приказы должностных лиц местного самоуправления).

Иные правовые акты городского самоуправления не должны противоречить Уставу городского округа и решениям, принятым на местном референдуме.

Все нормативные правовые акты (т.е. правовые акты, устанавливающие нормы общего характера) подлежат обязательному опубликованию в городских средствах массовой информации. Официальному опубликованию подлежат и другие правовые акты, не носящие нормативного характера, имеющие важное значение для жителей города или района города или для функционирования системы городского самоуправления.

Решение, принятое на местном референдуме, является обязательным, не нуждается в дополнительном утверждении органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления городского округа Самара и действует на территории городского округа Самара.

Если для реализации решения, принятого на местном референдуме, дополнительно требуется принятие (издание) решения Думы городского округа Самара, постановления или распоряжения главы городского округа Самара, муниципальных правовых актов иных органов местного самоуправления городского округа Самара, Дума городского округа Самара, или глава городского округа Самара, или иные органы местного самоуправления городского округа Самара, в компетенцию которых входит принятие (издание) указанного акта, обязаны в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на местном референдуме, определить срок подготовки и (или) принятия соответствующего муниципального правового акта. Указанный срок не может превышать 3 месяцев. Решения, принятые на местном референдуме, направляются для официального опубликования Избирательной комиссией городского округа Самара.

Нарушение срока издания указанных муниципальных правовых актов, необходимых для реализации решения, принятого на местном референдуме, является основанием для отзыва главы городского округа Самара или досрочного прекращения полномочий Думы городского округа Самара.

Изменение или отмена, в том числе в судебном порядке, решения, принятого на местном референдуме, осуществляется в соответствии с федеральным законом.

Решения, принятые на местном референдуме, решения Думы городского округа Самара, устанавливающие правила, обязательные на территории городского округа Самара, постановления главы городского округа Самара, постановления Департамента управления имуществом городского округа Самара, постановления Департамента строительства и архитектуры городского округа Самара вступают в силу со дня их официального опубликования, если в муниципальном правовом акте не установлено иное.

Принятое решение направляется председателем Думы городского округа Самара главе городского округа Самара, который в течение 10 дней со дня поступления решения Думы городского округа Самара подписывает и обнародует такое решение либо отклоняет его.

В случае отклонения решения Думы городского округа Самара оно возвращается в Думу городского округа Самара с мотивированным обоснованием его отклонения.

Если при повторном рассмотрении указанное решение Думы городского округа Самара будет одобрено в ранее принятой редакции 2/3 и более голосов от общего числа депутатов Думы городского округа Самара, оно подлежит подписанию главой городского округа Самара в течение 7 дней и обнародованию.

Решения Думы городского округа Самара о налогах и сборах вступают в силу в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации.

Муниципальные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, подлежат официальному опубликованию и вступают в силу по истечении 10 дней со дня их официального опубликования.

Решения Думы городского округа Самара о бюджете городского округа Самара на очередной финансовый год, решения Думы городского округа Самара о внесении изменений в решение Думы городского округа Самара о бюджете городского округа Самара на очередной финансовый год вступают в силу со дня их опубликования, если в самом решении не установлено иное.

Решения Думы городского округа Самара по вопросам деятельности Думы городского округа Самара, распоряжения главы городского округа Самара, распоряжения Департамента управления имуществом городского округа Самара, распоряжения Департамента строительства и архитектуры городского округа Самара, постановления и распоряжения председателя Думы городского округа

Самара, распоряжения и приказы должностных лиц местного самоуправления вступают в силу со дня их подписания. Указанные муниципальные правовые акты не подлежат опубликованию, если в самом акте не установлено иное.

Решения Думы городского округа Самара, устанавливающие правила, обязательные на территории городского округа Самара, и постановления главы городского округа Самара направляются для официального опубликования главой городского округа Самара. Иные муниципальные правовые акты направляются для официального опубликования соответствующими органами и должностными лицами городского округа Самара, их принявшими (издавшими).

Официальная публикация нормативно-правового акта является необходимым условием вступления его в силу, срок которого может наступать с момента официального опубликования либо указан в нормативном акте. Официальным опубликованием решения, принятого на местном референдуме, муниципальных правовых актов городского округа Самара считается первая публикация их полных текстов с пометкой "Официальное опубликование" в газете "Самарская газета".

Иные вопросы, связанные с опубликованием и вступлением в силу муниципальных правовых актов городского округа Самара, могут устанавливаться решением Думы городского округа Самара.

Официальная публикация нормативного правового акта должна включать его название, номер, дату, полный текст, в том числе приложения правового акта. При большом объеме нормативного правового акта он может официально публиковаться по частям с разрывом во времени. При официальном опубликовании нормативного правового акта в неполном виде (без приложений, в виде извлечения, изложения или частично) должно быть указано, где и когда жители города могут ознакомиться с полным текстом этого акта.

Жители города, иные лица вправе знакомиться с правовыми актами городского самоуправления, относящимися к функциям, предметам ведения, компетенции, обязанностям, регламенту работы этих органов и лиц, а также с актами, содержащими правила, предписания, запреты, разрешения, санкции для других лиц, органов и организаций. Это право корреспондирует с обязанностью органов самоуправления города, муниципальных служб и учреждений, должностных лиц обеспечить каждому желающему возможность ознакомиться с вышеназванными актами в публичных библиотеках, в местах приема граждан должностными лицами или иных местах, указанных органами городского самоуправления, а также обеспечить каждому желающему возможность приобретения текстов этих актов.

## **Глава 7**

# **ВОПРОСЫ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ, ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО РЕШЕНИЮ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ**

### **7.1. Понятие и особенности вопросов местного значения**

Статья 2 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" определяет вопросы местного значения как вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и данным Законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно. Следует отметить, что вопросы местного значения составляют основу компетенции органов местного самоуправления, затрагивают интересы всех без исключения жителей муниципального образования и именно их решению должно отводиться основное внимание со стороны органов местного самоуправления.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ при осуществлении правового регулирования отношений, связанных с решением органами местного самоуправления вопросов местного значения, ввел ряд правовых новелл по сравнению с ранее действовавшим законодательством, в частности с Федеральным законом от 28.08.1995 № 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Наиболее значимыми из них, на которые необходимо обратить особое внимание, являются следующие.

1. Ранее действовавшее законодательство никак не ограничивало перечень вопросов местного значения между различными видами муниципальных образований. Каждый из муниципалитетов вне зависимости от размера территории, численности населения и иных факторов был обязан решать один и тот же перечень вопросов местного значения. В настоящее время Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ выделяет несколько видов муниципальных образований и, соответственно, разграничивает между ними перечень вопросов местного значения. За каждым из муниципальных образований (городские и сельские поселения, муниципальные районы, городские

округа) гл. 3 указанного закона закреплен собственный перечень вопросов местного значения.

2. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ установил чрезвычайно жесткий порядок правового регулирования вопросов местного значения. Ранее, помимо перечня вопросов местного значения, установленных Федеральным законом от 28.08.1995 № 154-ФЗ, существовали вопросы местного значения, установленные иными федеральными законами. Более того, органы государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствующих законах могли самостоятельно устанавливать вопросы местного значения, которые должны были решать органы местного самоуправления на территории соответствующего субъекта РФ.

3. В настоящее время в соответствии со ст. 18 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ перечень вопросов местного значения может быть закреплен исключительно вышеуказанным федеральным законом. Органы местного самоуправления не обязаны решать вопросы, не отнесенные данным законом к их компетенции.

## **7.2. Вопросы местного значения поселений**

Вопросы местного значения поселений можно охарактеризовать как вопросы внутрипоселенческого характера, вопросы, затрагивающие интересы и самые насущные потребности жителей каждого населенного пункта. Вследствие этого они закреплены в компетенции "низового звена" системы местного самоуправления - органов местного самоуправления поселений.

Перечень данных вопросов представлен в ст. 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ:

*1) составление и рассмотрение проекта бюджета поселения, утверждение и исполнение бюджета поселения, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета поселения.*

В соответствии с ч. 1 ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет.

Бюджет поселения в самом общем виде можно определить как перечень доходов и расходов поселения. Закон определяет, что каждое поселение должно иметь свой бюджет. Перечень доходов и направления расходов бюджета поселения определены гл. 8 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ;

*2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения.*

Установление, изменение и отмена местных налогов и сборов относятся в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ к компетенции представительного органа муниципального образования (подп. 3 п. 10 ст. 35), а в муниципальных образованиях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек - к компетенции схода граждан (п. 3 ст. 35).

В соответствии с положениями Налогового кодекса Российской Федерации за поселениями закреплены налог на имущество физических лиц и земельный налог.

Органы местного самоуправления поселения самостоятельно решают вопросы установления, отмены закрепленных за ними налогов и сборов, вправе устанавливать льготы по их уплате, освобождать от их уплаты различные категории налогоплательщиков и т.д.;

*3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения.*

В собственности муниципального образования могут находиться любые виды имущества, не изъятые Гражданским кодексом Российской Федерации из гражданского оборота. Следовательно, в собственности поселений могут находиться земельные участки, недвижимость, транспортные средства и т.д. Подробный перечень муниципального имущества закреплен ст. 50 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ.

Вопросы режима и использования муниципального имущества решаются в соответствии со ст. 215 ГК РФ. Муниципальное образование по отношению к муниципальному имуществу обладает всеми правомочиями собственника, т.е. вправе им владеть, распоряжаться и пользоваться. От имени муниципального образования право собственника осуществляют органы местного самоуправления либо по их специальному поручению юридические лица и граждане (п. 3 ст. 125 ГК РФ);

*4) организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации.*

Органы местного самоуправления поселений обязаны обеспечить население соответствующего поселения бытовыми услугами. В этой сфере полномочия органов местного самоуправления устанавливаются, прежде всего, Постановлением Правительства РФ от 23.05.2006 № 307 "О порядке предоставления коммунальных услуг гражданам".

В соответствии с данным постановлением под коммунальными услугами понимается деятельность исполнителя коммунальных услуг по холодному и горячему водоснабжению, водоотведению, электро-снабжению, газоснабжению и отоплению, обеспечивающая комфортные условия проживания граждан в жилых помещениях.

Для реализации своих полномочий в сфере ЖКХ органы местного самоуправления вправе создавать муниципальные предприятия и учреждения. В настоящее время развивается практика обеспечения населения коммунальными услугами путем передачи муниципальных предприятий ЖКХ частным компаниям на условия концессии.

Размер платы за холодное водоснабжение, горячее водоснабжение, водоотведение, электроснабжение, газоснабжение и отопление рассчитывается по тарифам, установленным для ресурсоснабжающих организаций в порядке, определенном законодательством Российской Федерации.

Контроль за соблюдением указанных правил осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в пределах своей компетенции, установленной актами, определяющими статус указанных органов;

*4.1) осуществление в ценовых зонах теплоснабжения муниципального контроля за выполнением единой теплоснабжающей организацией мероприятий по строительству, реконструкции и (или) модернизации объектов теплоснабжения, необходимых для развития, повышения надежности и энергетической эффективности системы теплоснабжения и определенных для нее в схеме теплоснабжения в пределах полномочий, установленных Федеральным законом "О теплоснабжении";*

*5) дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения, организация дорожного движения, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации.*

Этот вопрос ограничивает полномочия органов местного самоуправления поселения содержанием и строительством дорог, мостов и



иных транспортных сооружений только в границах поселения в том случае, если они не имеют федерального или регионального значения.

Для реализации данных полномочий органы местного самоуправления могут создавать специализированные муниципальные предприятия, а также на договорной основе привлекать иные предприятия и учреждения. В местных бюджетах предусматриваются денежные средства, необходимые для решения этих вопросов;

*б) обеспечение проживающих в поселении и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, осуществление муниципального жилищного контроля, а также иных полномочий органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством.*

Данный вопрос основывается на положениях ст. 40 Конституции РФ: "Органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище. Малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами".

Органы местного самоуправления в данной области обеспечивают: порядок учета жилищного фонда, распределения и предоставления гражданам жилых помещений по договорам найма, аренды, а также их продажи гражданам в государственном, муниципальном и общественном жилищных фондах; доступность для населения условий найма жилых помещений в пределах социальной нормы площади жилья, а также возможности кредитной поддержки граждан и предоставления налоговых льгот при строительстве, приобретении и аренде жилья; жилищное строительство за счет местных бюджетов для предоставления жилья гражданам на условиях найма, аренды, купли-продажи, в том числе с учетом льгот, предусмотренных для военнослужащих, беженцев, вынужденных переселенцев, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, граждан, проживающих и работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, других категорий граждан; предоставление, продажу в установленном земельным законодательством порядке земельных участков застройщикам для жилищного строительства на территориях, определенных градостроительной документацией; содержание и развитие объектов инженерной, социальной, транспортной инфраструктуры, обслуживающих жилищную сферу; возможность получения

налоговых и финансово-кредитных льгот предприятиями, учреждениями, организациями, предпринимателями, осуществляющими строительство, содержание, ремонт жилищного фонда и объектов коммунального хозяйства; поддержку банкам, предоставляющим льготные кредиты для жилищного строительства; правовое регулирование деятельности субъектов жилищной сферы (нанимателей, арендаторов и собственников недвижимости в жилищной сфере, застройщиков, исполнителей работ, агентов по торговле и аренде, страховых компаний); бронирование нанятого или арендованного жилища, а также сохранение права пользования жилищем, неприкосновенность жилища в порядке и на условиях, установленных законодательством; контроль за исполнением законодательства в жилищной сфере.

С целью оказания помощи малоимущим гражданам органы местного самоуправления ведут учет граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий. Гражданам, нуждающимся в улучшении жилищных условий и состоящим на учете по предоставлению жилой площади в органах местного самоуправления, по их желанию предоставляется безвозмездная субсидия на строительство или приобретение жилья за счет средств местного бюджета.

Порядок реализации вышеуказанных полномочий определяется Жилищным кодексом Российской Федерации и законом Самарской области от 05.07.2005 № 139-ГД "О жилище";

*7) создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения.*

В данной сфере органы местного самоуправления создают муниципальные предприятия и организации для непосредственного транспортного обслуживания населения. Кроме того, они вправе на договорных началах привлекать к транспортному обслуживанию населения предприятия и организации иных форм собственности.

Порядок реализации вышеуказанных полномочий определяется законом Самарской области от 09.07.2002 № 53-ГД "О пассажирском автомобильном и городском наземном электрическом транспорте в Самарской области";

*7.1) участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах поселения;*

*7.2) создание условий для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории поселения, социальную и куль-*

*турную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (меж-этнических) конфликтов;*

*8) участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения.*

Полномочия органов местного самоуправления в данной сфере установлены Федеральным законом от 21.12.1994 № 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера". В соответствии с ним органы местного самоуправления самостоятельно: осуществляют подготовку и содержание в готовности необходимых сил и средств для защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обучение населения способам защиты и действиям в этих ситуациях; принимают решения о проведении эвакуационных мероприятий в чрезвычайных ситуациях и организуют их проведение; осуществляют в установленном порядке сбор и обмен информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечивают своевременное оповещение и информирование населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций; осуществляют финансирование мероприятий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций; создают резервы финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций; организуют и проводят аварийно-спасательные и другие неотложные работы, а также поддерживают общественный порядок при их проведении; при недостаточности собственных сил и средств обращаются за помощью к органам исполнительной власти субъектов РФ; содействуют устойчивому функционированию организаций в чрезвычайных ситуациях; создают при органах местного самоуправления постоянно действующие органы управления, специально уполномоченные на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

*9) обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения.*

В данной сфере полномочия органов местного самоуправления установлены Федеральным законом от 21.12.1994 № 69-ФЗ "О пожарной безопасности".

К полномочиям органов местного самоуправления в области пожарной безопасности относятся: организация выполнения и осуществление мер пожарной безопасности; участие в исполнении федеральных и региональных целевых программ; разработка, утверждение и исполнение местных бюджетов в части расходов на пожарную безопасность, в том числе на содержание пожарной охраны; создание, реорганизация и ликвидация в установленном порядке пожарной

охраны, финансируемой за счет средств местных бюджетов; осуществление в пределах их компетенции экономического и социального стимулирования обеспечения пожарной безопасности; установление специальных местных налогов и (или) целевых сборов граждан и юридических лиц на обеспечение пожарной безопасности; содействие созданию и деятельности фондов пожарной безопасности; обучение населения мерам пожарной безопасности и его привлечение к предупреждению и тушению пожаров; содействие деятельности добровольных пожарных и объединений пожарной охраны; организация общественного контроля за обеспечением пожарной безопасности;

10) *создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания.*

Полномочия органов местного самоуправления в области связи устанавливаются рядом нормативных правовых актов и, прежде всего, Федеральным законом от 07.07.2003 № 126-ФЗ "О связи".

В сфере торговли, бытового обслуживания и общественного питания органы местного самоуправления планируют развитие данной сферы, оказывают поддержку предпринимательской деятельности в сфере, планируют размещение сети розничной торговли и общественного питания на территории муниципального образования. Дополнительно полномочиями они наделены в отношении муниципальных предприятий, действующих в сфере. Так, в соответствии с Правилами оказания услуг общественного питания, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 15.08.1997 № 1036), режим работы муниципальной организации общественного питания устанавливается по решению соответствующих органов местного самоуправления.

В соответствии со ст. 6 Федерального закона от 07.07.2003 № 126-ФЗ "О связи" при градостроительном планировании развития территорий и поселений, их застройке должны определяться состав и структура объектов связи - сооружений связи, в том числе линейно-кабельных сооружений, отдельных помещений для размещения средств связи, а также необходимые мощности в инженерных инфраструктурах для обеспечения функционирования средств связи. Органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления содействуют организациям связи, оказывающим универсальные услуги связи, в получении и (или) строительстве сооружений связи и помещений, предназначенных для оказания универсальных услуг связи.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 09.06.1995 № 578 "Об утверждении Правил охраны линий и сооружений связи Российской Федерации" органы местного самоуправления оказывают

содействие предприятиям, учреждениям и организациям, в ведении которых находятся линии и сооружения связи, линии и сооружения радиофикации, в предупреждении повреждений этих линий и сооружений, а также в обеспечении обязательного выполнения всеми юридическими и физическими лицами требований Правил охраны линий и сооружений связи Российской Федерации, утвержденных указанным постановлением.

На трассах радиорелейных линий связи в целях предупреждения экранирующего действия распространения радиоволн эксплуатирующие предприятия определяют участки земли, на которых запрещаются возведение зданий и сооружений, а также посадка деревьев. Расположение и границы этих участков предусматриваются в проектах строительства радиорелейных линий связи и согласовываются с органами местного самоуправления.

При предоставлении земель, расположенных в охранных зонах сооружений связи и радиофикации, под сельскохозяйственные угодья, огородные и садовые участки и в других сельскохозяйственных целях органами местного самоуправления при наличии согласия предприятий, в ведении которых находятся сооружения связи и радиофикации, в выдаваемых документах о правах на земельные участки в обязательном порядке делается отметка о наличии на участках зон с особыми условиями использования.

В соответствии со ст. 8 Федерального закона от 17.07.1999 № 176-ФЗ "О почтовой связи" органы местного самоуправления оказывают содействие организациям почтовой связи в размещении на территории муниципального образования объектов почтовой связи, рассматривают предложения данных организаций о выделении нежилых помещений или строительстве зданий для размещения отделений почтовой связи и других объектов почтовой связи; способствуют оснащению объектов почтовой связи средствами механизации, автоматизации и информатизации, необходимыми для эффективного функционирования и расширения сферы услуг, оказываемых гражданам и организациям; устанавливают режим работы объектов почтовой связи, находящихся в муниципальной собственности, по обслуживанию пользователей услуг почтовой связи; способствуют созданию и поддержанию устойчивой работы местных почтовых маршрутов, оказывают содействие операторам почтовой связи по доставке почтовых отправлений в труднодоступные населенные пункты в установленные контрольные сроки; оказывают содействие организациям почтовой связи в обеспечении сохранности доставляемых по почтовым маршрутам почтовых отправлений и денежных средств; при планировании комплексного и социального развития муниципального образования

рассматривают вопросы развития, финансирования и технического обеспечения объектов почтовой связи; рассматривают предложения организаций почтовой связи о предоставлении им льгот по уплате налогов, зачисляемых в соответствующие местные бюджеты, и арендной платы за пользование имуществом, находящимся в муниципальной собственности, а также устанавливают льготы по указанным налогам и арендной плате; оказывают содействие организациям почтовой связи в размещении почтовых ящиков на территории муниципального образования, контролируют обеспечение организациями, эксплуатирующими жилые дома, собственниками жилых домов сохранности и поддержания в исправном состоянии абонентских почтовых шкафов и почтовых абонентских ящиков;

*11) организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек поселения.*

В соответствии со ст. 4 Федерального закона от 29.12.1994 № 78-ФЗ "О библиотечном деле" органы местного самоуправления в целях организации библиотечного обслуживания населения вправе учредить муниципальные библиотеки. При этом приватизация муниципальных библиотек (включая помещения и здания, в которых они расположены) запрещается.

Органы местного самоуправления обеспечивают гарантированное финансирование комплектования, сохранность фондов муниципальных библиотек и реализацию прав граждан на библиотечное обслуживание.

Органы местного самоуправления не вправе принимать решения и осуществлять действия, которые влекут ухудшение материально-технического обеспечения действующих библиотек, находящихся на бюджетном финансировании, их перевод в помещения, не соответствующие требованиям охраны труда, хранения библиотечных фондов и библиотечного обслуживания;

*12) создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры.*

Полномочия органов местного самоуправления в данной сфере установлены "Основами законодательства Российской Федерации о культуре" (утв. ВС РФ 09.10.1992 № 3612-1).

В целях обеспечения общедоступности культурной деятельности, культурных ценностей и благ для всех граждан органы государственной власти и управления, органы местного самоуправления в соответствии со своей компетенцией обязаны поощрять, в том числе через налоговую и ценовую политику, деятельность граждан по приобретению детей к творчеству и культурному развитию, занятию самооб-

разованием, любительским искусством, ремеслами; создавать условия для всеобщего эстетического воспитания и массового начального художественного образования, прежде всего посредством гуманитаризации всей системы образования, поддержки и развития сети специальных учреждений и организаций - школ искусств, студий, курсов, сохранения бесплатности для населения основных услуг библиотек всех ведомств, любительского искусства (самостоятельного художественного творчества); стимулировать посредством налоговых льгот, кредитов, приоритетной передачи зданий и другими способами создание и деятельность государственных и негосударственных, в том числе частных организаций культуры, способствовать развитию их материально-технической базы; осуществлять бюджетное финансирование государственных организаций культуры и при необходимости принимать долевое участие в финансировании негосударственных организаций культуры; способствовать развитию благотворительности, меценатства и спонсорства в области культуры; осуществлять свое покровительство (протекционизм) в области культуры по отношению к наименее экономически и социально защищенным слоям и группам населения; публиковать для сведения населения ежегодные данные о социокультурной ситуации.

К компетенции органов местного самоуправления в области культуры также относятся осуществление государственной политики в области культуры на своей территории; формирование местных бюджетов и фондов развития культуры, разработка и принятие местных нормативов финансирования культуры; регулирование в пределах своих полномочий и компетенции отношений собственности в области культуры; создание, реорганизация и ликвидация муниципальных организаций культуры, регистрация организаций культуры на подведомственной территории.

Органы местного самоуправления вправе учреждать муниципальные организации культуры. На них возлагается обязанность оказывать помощь подведомственным организациям культуры (если последние в ней нуждаются) в решении вопросов содержания и развития материально-технической базы. Органы местного самоуправления предоставляют творческим работникам, коллективам творческих работников в пользование или аренду помещения для студий, мастерских, лабораторий и иных рабочих мест, необходимые для творческой деятельности, с установлением арендной платы в размере, не превышающем стоимости оплаты коммунальных услуг;

13) *сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности поселения, охрана объектов культурного наследия*

*(памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории поселения.*

К компетенции органов местного самоуправления относятся создание условий развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в поселении.

В соответствии со ст. 4 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" под объектами культурного наследия местного (муниципального) значения понимаются объекты, обладающие историко-архитектурной, художественной, научной и мемориальной ценностью, имеющие особое значение для истории и культуры муниципального образования.

Органы местного самоуправления обязаны содействовать сохранности и использованию таких памятников, находящихся в частной и коллективной собственности, брать особо значимые из них на учет.

Порядок формирования, финансирования и реализации региональных программ охраны объектов культурного наследия регионального значения и объектов культурного наследия местного (муниципального) значения устанавливается законом соответствующего субъекта РФ.

Предприятия, учреждения, организации (кроме бюджетных), расположенные на исторических территориях, в охранных зонах памятников отчисляют на специальные счета государственных органов по учету, использованию и реставрации памятников фиксированные платежи, устанавливаемые органами управления тех уровней, в собственности которых находятся соответствующие памятники и закрепленные за ними исторические территории и охранные зоны.

Представительные органы муниципального образования устанавливают процент отчислений в местные бюджеты от платы за землю исторических территорий, охранных зон памятников, взимаемый с предприятий, учреждений, организаций, домовладений, расположенных на этих территориях. Полученные средства направляются на охрану и реставрацию культурного наследия народов Российской Федерации, благоустройство исторических территорий;

*13.1) создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в поселении;*

*14) обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры, школьного спорта и массового спорта, органи-*



*зация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий поселения.*

Основные полномочия органов местного самоуправления в данной сфере установлены Федеральным законом от 04.12.2007 № 329-ФЗ "О физической культуре и спорте в Российской Федерации".

В целях решения вопросов местного значения по обеспечению условий для развития на территориях муниципальных образований физической культуры и массового спорта, организации проведения официальных физкультурных мероприятий, физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий муниципальных образований к полномочиям органов местного самоуправления относятся:

- определение основных задач и направлений развития физической культуры и спорта с учетом местных условий и возможностей, принятие и реализация местных программ развития физической культуры и спорта;

- популяризация физической культуры и спорта среди различных групп населения;

- организация проведения муниципальных официальных физкультурных и спортивных мероприятий, а также организация физкультурно-спортивной работы по месту жительства граждан;

- утверждение и реализация календарных планов физкультурных и спортивных мероприятий муниципальных образований;

- организация медицинского обеспечения официальных физкультурных и спортивных мероприятий муниципальных образований;

- содействие обеспечению общественного порядка и общественной безопасности при проведении на территориях муниципальных образований официальных физкультурных и спортивных мероприятий;

- утверждение порядка формирования спортивных сборных команд муниципальных районов и городских округов, их обеспечение;

- участие в организации и проведении межмуниципальных, региональных, межрегиональных, всероссийских и международных спортивных соревнований и учебно-тренировочных мероприятий спортивных сборных команд Российской Федерации и спортивных сборных команд соответствующего субъекта Российской Федерации, проводимых на территориях муниципальных образований;

- оказание содействия субъектам физической культуры и спорта, осуществляющим свою деятельность на территориях муниципальных образований;

- осуществление иных установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации и уставами муниципальных образований полномочий;

15) *создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам.*

К местам массового отдыха населения следует относить территории, выделенные в генпланах городов, схемах районной планировки и развития пригородной зоны, решениях органов местного самоуправления для организации курортных зон, размещения санаториев, домов отдыха, пансионатов, баз туризма, дачных и садово-огородных участков, организованного отдыха населения (городские пляжи, парки, спортивные базы и их сооружения на открытом воздухе).

Градостроительный кодекс Российской Федерации устанавливает, что при осуществлении градостроительной деятельности должны учитываться благоприятные природно-климатические, лечебные санитарно-гигиенические и иные благоприятные условия территорий и поселений в целях обеспечения прав граждан на отдых. В местах постоянного проживания населения выделяются территории для обеспечения размещения имеющих рекреационное и оздоровительное значение объектов в соответствии с градостроительной документацией, государственными градостроительными нормативами и правилами. Размещение предприятий, учреждений, организаций и имеющих рекреационное и оздоровительное значение объектов обеспечивают федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления в соответствии с их компетенцией.

Земельный кодекс Российской Федерации определяет, что к землям рекреационного назначения относятся земли, предназначенные и используемые для организации отдыха, туризма, физкультурно-оздоровительной и спортивной деятельности граждан. В состав земель рекреационного назначения входят земельные участки, на которых находятся дома отдыха, пансионаты, кемпинги, объекты физической культуры и спорта, туристические базы, стационарные и палаточные туристско-оздоровительные лагеря, дома рыболова и охотника, детские туристические станции, туристские парки, лесопарки, учебно-туристические тропы, трассы, детские и спортивные лагеря, другие аналогичные объекты. К землям рекреационного назначения относятся также земли пригородных зеленых зон.

В соответствии с Водным кодексом Российской Федерации водные объекты используются для массового отдыха, туризма и спорта в местах, устанавливаемых органами местного самоуправления по согласованию со специально уполномоченным государственным органом управления использованием и охраной водного фонда, специально

уполномоченными государственными органами в области охраны окружающей природной среды, с государственным органом санитарно-эпидемиологического надзора, с соблюдением требований охраны жизни людей на воде, определяемых органами исполнительной власти субъектов РФ.

Использование водных объектов для любительского и спортивного рыболовства разрешается органами местного самоуправления по согласованию со специально уполномоченным государственным органом управления использованием и охраной водного фонда, с государственным органом управления использованием и охраной рыбных ресурсов и со специально уполномоченным государственным органом по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды обитания;

*16) формирование архивных фондов поселения.*

Закон Самарской области от 12.05.2005 № 109-ГД "Об архивном деле в Самарской области" предусматривает создание муниципальных архивов. К муниципальной собственности относятся архивные фонды и архивные документы архивных отделов и секторов по делам архивов органов местного самоуправления, муниципальных музеев, архивные фонды и архивные документы, образовавшиеся и образующиеся в деятельности органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, отнесенных к муниципальной собственности, а также архивные фонды и архивные документы юридических и физических лиц, поступившие на законном основании в муниципальную собственность, в том числе из-за рубежа.

Управление архивным делом в муниципальных образованиях осуществляется органами местного самоуправления через создаваемые ими органы управления архивным делом администраций муниципальных образований - архивные отделы, сектора по делам архивов и другие органы. Эти органы входят в систему государственной архивной службы области. Положения об архивных отделах, секторах и других органах по делам архивов, об архивах документов по личному составу органов местного самоуправления утверждаются соответствующими органами местного самоуправления.

Архивные отделы, сектора и другие органы по делам архивов органов местного самоуправления, а также входящие в их состав архивы документов по личному составу, группы по обработке архивных документов муниципальных образований финансируются за счет средств соответствующих местных бюджетов. Оплата труда работников архивов, хранящих документы по личному составу, и групп по обработке архивных документов муниципальных образований устанавливается органами местного самоуправления применительно к

действующим условиям оплаты труда муниципальных служащих и лиц, замещающих должности, предназначенные для технического обеспечения деятельности органов местного самоуправления.

На органы местного самоуправления также возлагается обязанность обеспечения финансовых и иных условий, необходимых для комплектования, хранения и использования документов государственной части архивного фонда, предоставления архивам зданий и помещений, отвечающих установленным требованиям сохранности документов, условиям труда работников архивов;

*17) участие в организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению) и транспортированию твердых коммунальных отходов.*

В соответствии с Федеральным законом от 24.06.1998 № 89-ФЗ "Об отходах производства и потребления" организацию деятельности в области обращения с отходами на территориях городских и других поселений осуществляют органы местного самоуправления в соответствии с законодательством РФ. Порядок сбора отходов на территориях городских и других поселений, предусматривающий их разделение на виды (пищевые отходы, текстиль, бумага и др.), определяется органами местного самоуправления и должен соответствовать экологическим, санитарным и иным требованиям в области охраны окружающей природной среды и здоровья человека.

Для организации сбора и вывоза бытовых отходов и мусора органы местного самоуправления создают специализированные муниципальные предприятия или заключают договоры с предприятиями иных форм собственности. Деятельность этих предприятий регулируется Правилами предоставления услуг по вывозу жидких бытовых отходов, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 10.02.1997 № 155.

Органы местного самоуправления устанавливают режим работы муниципальных организаций, оказывающих услуги по вывозу бытовых отходов. Режим работы организаций иной формы собственности и индивидуальных предпринимателей устанавливается ими самостоятельно. Кроме того, органы местного самоуправления определяют предельные сроки вывоза бытовых отходов, утверждают тарифы по оказанию услуг по вывозу отходов, устанавливают льготы по оплате для отдельных категорий потребителей.

Органы местного самоуправления поселений осуществляют только сбор и вывоз бытовых отходов и мусора;

*18) утверждение правил благоустройства территории поселения, осуществление контроля за их соблюдением, организация благоустройства территории поселения в соответствии с указанными правилами, а*

*также организация использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения.*

В соответствии с требованиями Градостроительного кодекса РФ на территориях, используемых для проживания населения и осуществления хозяйственной и иной деятельности, создаются системы инженерной инфраструктуры и благоустройства (озеленение и инженерная подготовка территорий) территорий с учетом типа поселения и его застройки, вида хозяйственной и иной деятельности и в соответствии с государственными градостроительными нормативами и правилами. Органы местного самоуправления вправе вводить дополнительные требования к проектам застройки в соответствии с местными условиями, в том числе требования к озеленению территорий (п. 3 ст. 60 Градостроительного кодекса РФ).

На территории поселений могут находиться леса, которые являются землями лесного фонда (ст. 23 Лесного кодекса РФ). В соответствии с Лесным кодексом Российской Федерации полномочия органов местного самоуправления в отношении лесных участков, находящихся в муниципальной собственности, охватывают:

- владение, пользование, распоряжение такими лесными участками;
- установление ставок платы за единицу объема лесных ресурсов и ставок платы за единицу площади такого лесного участка в целях его аренды;
- установление ставок платы за единицу объема древесины;
- разработку и утверждение лесохозяйственных регламентов, а также проведение государственной экспертизы проектов освоения лесов;
- осуществление муниципального лесного контроля и надзора в отношении таких лесных участков.

Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

19) *утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов поселения документации по планировке территории, выдача разрешений на строительство (за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, иными федеральными законами), разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства, расположенных на территории*

поселения, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений, резервирование земель и изъятие земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд, осуществление муниципального земельного контроля в границах поселения, осуществление в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, осмотров зданий, сооружений и выдача рекомендаций об устранении выявленных в ходе таких осмотров нарушений, направление уведомления о соответствии указанных в уведомлении о планируемых строительстве или реконструкции объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома (далее - уведомление о планируемом строительстве) параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и допустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке, уведомления о несоответствии указанных в уведомлении о планируемом строительстве параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и (или) недопустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке, уведомления о соответствии или несоответствии построенных или реконструированных объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома требованиям законодательства о градостроительной деятельности при строительстве или реконструкции объектов индивидуального жилищного строительства или садовых домов на земельных участках, расположенных на территориях поселений, принятие в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации решения о сносе самовольной постройки, решения о сносе самовольной постройки или ее приведении в соответствие с предельными параметрами разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, установленными правилами землепользования и застройки, документацией по планировке территории, или обязательными требованиями к параметрам объектов капитального строительства, установленными федеральными законами (далее также - приведение в соответствие с установленными требованиями), решения об изъятии земельного участка, не используемого по целевому назначению или используемого с нарушением законодательства Российской Федерации, осуществление сноса самовольной постройки или ее приведения в соответствие с установленными требованиями в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации.

Данный вопрос определяет полномочия органов местного самоуправления в сфере использования земель поселения, в том числе и

при осуществлении градостроительной деятельности. В соответствии со ст. 11 Земельного кодекса РФ к полномочиям органов местного самоуправления в области земельных отношений относятся изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для муниципальных нужд, установление с учетом требований законодательства РФ правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований, разработка и реализация местных программ использования и охраны земель, а также иные полномочия на решение вопросов местного значения в области использования и охраны земель.

Согласно ст. 1 Градостроительного кодекса РФ, правила землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, других муниципальных образований (градостроительные уставы городских и сельских поселений, других муниципальных образований) представляют собой нормативные правовые акты органов местного самоуправления, регулирующие использование и изменение объектов недвижимости посредством введения градостроительных регламентов.

Порядок использования земель поселений определяется в соответствии с их зонированием. Вся территория поселения в пределах его административных границ делится на территориальные зоны.

На территориях городских и сельских поселений могут устанавливаться территориальные зоны следующих видов: жилые зоны; общественно-деловые зоны; производственные зоны; зоны инженерной и транспортной инфраструктур; рекреационные зоны; зоны сельскохозяйственного использования; зоны специального назначения; зоны военных объектов, иные зоны режимных территорий.

Органы местного самоуправления городских и сельских поселений в соответствии с местными условиями могут устанавливать иные территориальные зоны, а также включать в них земельные участки и иные объекты недвижимости.

Документы зонирования утверждаются и изменяются нормативными правовыми актами местного самоуправления, правилами землепользования и застройки.

Правила застройки разрабатываются на основе генерального плана городского или сельского поселения либо территориальных комплексных схем градостроительного планирования развития территорий районов (уездов), сельских округов (волостей, сельсоветов) и включают в себя схему зонирования - графический материал (границы территориальных зон различного функционального назначения и кодовые обозначения таких зон) и текстовые материалы (градостроительные регламенты для каждой территориальной зоны).

Порядок разработки правил застройки, их рассмотрения, внесения в них изменений, информирования населения о разработке данных правил, их обсуждения, учета предложений граждан и их объединений об использовании и о застройке территорий городских и сельских поселений, других муниципальных образований, а также утверждения, публикации и введения их в действие определяется органами местного самоуправления. При разработке схем зонирования используются Методические рекомендации по разработке схем зонирования территории городов (МДС 30-1.99, одобрены Протоколом Госстроя РФ от 10.06.1999 № 01-НС-15/7).

Правила застройки могут быть обжалованы в суд проживающими на соответствующих территориях гражданами, а также собственниками и иными владельцами объектов недвижимости, права и законные интересы которых оказались нарушены.

Органы местного самоуправления вправе создавать комиссии по решению спорных вопросов регулирования использования и изменения объектов недвижимости с участием представителей граждан, их объединений и юридических лиц.

Регулирование застройки территорий городских и сельских поселений осуществляется с учетом требований Градостроительного кодекса РФ.

В некоторых случаях в процессе осуществления градостроительной деятельности возникает необходимость в изъятии земельных участков. В соответствии со ст. 49 Земельного кодекса РФ изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд осуществляется в исключительных случаях, связанных с выполнением международных обязательств РФ; размещением объектов государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов; иными обстоятельствами в установленных федеральными законами случаях, а применительно к изъятию, в том числе путем выкупа, земельных участков из земель, находящихся в собственности субъектов РФ или муниципальной собственности, в случаях, установленных законами субъектов РФ.

Принудительное отчуждение земельного участка для государственных или муниципальных нужд может быть проведено только при условии предварительного и равноценного возмещения стоимости земельного участка на основании решения суда. Порядок выкупа земельного участка для государственных или муниципальных нужд у его собственника, порядок определения выкупной цены земельного участка, выкупаемого для государственных или муниципальных нужд, порядок прекращения прав владения и пользования земельным



участком при его изъятии для государственных или муниципальных нужд, права собственника земельного участка, подлежащего выкупу для государственных или муниципальных нужд, устанавливаются гражданским законодательством (ст. 279-283 ГК РФ).

Органы местного самоуправления осуществляют муниципальный земельный контроль за использованием земель на территории муниципального образования в соответствии со ст. 72 Земельного кодекса РФ. Муниципальный земельный контроль за использованием земель на территории муниципального образования осуществляется в соответствии с законодательством РФ и в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления;

*20) присвоение адресов объектам адресации, изменение, аннулирование адресов, присвоение наименований элементам улично-дорожной сети (за исключением автомобильных дорог федерального значения, автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения, местного значения муниципального района), наименований элементам планировочной структуры в границах поселения, изменение, аннулирование таких наименований, размещение информации в государственном адресном реестре;*

*21) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения.*

В соответствии с Федеральным законом от 12.01.1996 № 8-ФЗ "О погребении и похоронном деле" организация похоронного дела осуществляется федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, а также органами местного самоуправления. Погребение умершего и оказание услуг по погребению осуществляются специализированными службами по вопросам похоронного дела, создаваемыми органами исполнительной власти субъектов РФ или органами местного самоуправления.

Источниками финансирования похоронного дела являются: средства федерального бюджета, средства бюджета субъектов РФ, средства местных бюджетов; внебюджетные фонды, а также целевые фонды, предназначенные для похоронного дела; иные источники, не запрещенные законодательством РФ и субъектов РФ.

В целях реализации своих полномочий в данной сфере органы местного самоуправления создают специализированные службы по вопросам похоронного дела, на которые возлагается обязанность по осуществлению погребения умерших. Порядок деятельности специализированных служб по вопросам похоронного дела определяется органами местного самоуправления.

Органы местного самоуправления также принимают решения о создании мест погребения.

Отвод земельного участка для размещения места погребения осуществляется органами местного самоуправления в соответствии с земельным законодательством, а также в соответствии с проектной документацией, утвержденной в порядке, установленном законодательством РФ и субъектов РФ. Размер земельного участка для кладбища определяется с учетом количества жителей конкретного города или иного поселения, но не может превышать 40 га. Размер бесплатно предоставляемого участка земли на территории кладбища для погребения умершего устанавливается органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления таким образом, чтобы гарантировать погребение на этом же участке земли умершего супруга или близкого родственника.

Деятельность на местах погребения осуществляется в соответствии с санитарными и экологическими требованиями и правилами содержания мест погребения, устанавливаемыми органами исполнительной власти субъектов РФ или органами местного самоуправления.

При нарушении санитарных и экологических требований к содержанию места погребения органы исполнительной власти субъектов РФ или органы местного самоуправления обязаны приостановить или прекратить деятельность на месте погребения и принять меры по устранению допущенных нарушений и ликвидации неблагоприятного воздействия места погребения на окружающую природную среду и здоровье человека, а также по созданию нового места погребения.

Порядок функционирования общественных кладбищ, стен скорби и крематориев также может определяться органами местного самоуправления;

*22) организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.*

В данной сфере полномочия органов местного самоуправления установлены Федеральным законом от 12.02.1998 № 28-ФЗ "О гражданской обороне", в соответствии с которым органы местного самоуправления самостоятельно в пределах границ муниципальных образований: проводят мероприятия по гражданской обороне, разрабатывают и реализовывают планы гражданской обороны и защиты населения; проводят подготовку и обучение населения способам защиты от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий; поддерживают в состоянии постоянной готовности к использованию системы оповещения населения об опасностях, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, защитные сооружения и другие объекты гражданской

обороны; проводят мероприятия по подготовке к эвакуации населения, материальных и культурных ценностей в безопасные районы; проводят первоочередные мероприятия по поддержанию устойчивого функционирования организаций в военное время; создают и содержат в целях гражданской обороны запасы продовольствия, медицинских средств индивидуальной защиты и иных средств.

Кроме того, Федеральный закон от 21.12.1994 г. № 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" определяет, что органы местного самоуправления самостоятельно осуществляют подготовку и содержание в готовности необходимых сил и средств для защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обучение населения способам защиты и действиям в этих ситуациях; принимают решения о проведении эвакуационных мероприятий в чрезвычайных ситуациях и организуют их проведение; осуществляют в установленном порядке сбор и обмен информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечивают своевременное оповещение и информирование населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций; осуществляют финансирование мероприятий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций; создают резервы финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций; организуют и проводят аварийно-спасательные и другие неотложные работы, а также поддерживают общественный порядок при их проведении; при недостаточности собственных сил и средств обращаются за помощью к органам исполнительной власти субъектов РФ; содействуют устойчивому функционированию организаций в чрезвычайных ситуациях; создают при органах местного самоуправления постоянно действующие органы управления, специально уполномоченные на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

*23) создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения;*

*24) осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;*

*25) создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения, а также осуществление муниципального контроля в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения;*

*26) содействие в развитии сельскохозяйственного производства, создание условий для развития малого и среднего предпринимательства;*

*27) организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в поселении.*

Опека и попечительство устанавливаются для защиты интересов недееспособных или не полностью дееспособных граждан. Опекунство и попечительство над несовершеннолетними устанавливаются также в целях их воспитания. Органами опеки и попечительства являются органы местного самоуправления. Это особая их функция, выходящая за рамки осуществления ими полномочий по решению вопросов местного значения, которая в сфере семейно-правовых отношений определяется непосредственно в Семейном кодексе Российской Федерации. Организация работы органов местного самоуправления по осуществлению переданных в их ведение полномочий по опеке и попечительству определяется уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов РФ.

Исходя из содержания ст. 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ собственно полномочия органов опеки и попечительства будут реализовывать органы местного самоуправления муниципального района, а органы местного самоуправления поселений - оказывать им содействие в этом;

*28) осуществление в пределах, установленных водным законодательством РФ, полномочий собственника водных объектов, информирование населения об ограничениях их использования;*

*29) осуществление муниципального лесного контроля;*

*30) оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин;*

*30.1) предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке поселения сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции;*

*31) оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям в пределах полномочий, установленных ст. 31.1 и 31.3 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ "О некоммерческих организациях";*

*32) обеспечение выполнения работ, необходимых для создания искусственных земельных участков для нужд поселения, проведение открытого аукциона на право заключить договор о создании искусственного земельного участка в соответствии с федеральным законом;*

*33) осуществление мер по противодействию коррупции в границах поселения;*

*34) участие в соответствии с Федеральным законом от 24.07.2007 № 221-ФЗ "О кадастровой деятельности" в выполнении комплексных кадастровых работ.*

К вопросам местного значения сельского поселения относятся вопросы, предусмотренные перечисленными выше п. 1-3, 9, 10, 12, 14, 16, 18 (за исключением использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения), 20, 26, 27, 30. Законами субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними уставом муниципального района и уставами сельских поселений за сельскими поселениями могут закрепляться также другие вопросы из числа предусмотренных ч. 1 ст. 14 вопросов местного значения городских поселений (за исключением вопроса местного значения, предусмотренного указанным выше п. 22).

Иные вопросы местного значения, предусмотренные ч. 1 ст. 14 для городских поселений, не отнесенные к вопросам местного значения сельских поселений в соответствии с ч. 3 ст. 14, на территориях сельских поселений решаются органами местного самоуправления соответствующих муниципальных районов. В этих случаях данные вопросы являются вопросами местного значения муниципальных районов.

### **7.3. Вопросы местного значения муниципального района и городского округа**

В соответствии с требованиями ст. 15 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ в компетенции органов местного самоуправления находятся вопросы местного значения межпоселенческого характера, т.е. вопросы, которые в силу своей сложности и объемности не могут быть решены органами местного самоуправления отдельных поселений.

Указанные вопросы следует разделить на две большие группы:

1) вопросы местного значения, совпадающие по формулировке с вопросами местного значения поселения, но осуществляемые на межпоселенческом уровне (вне границ населенных пунктов поселений и на межселенных территориях);

2) вопросы местного значения, решаемые только на уровне муниципальных районов.

При рассмотрении содержания первой группы вопросов местного значения необходимо отметить, что комментарий к ним аналогичен вышеприведенному по вопросам местного значения поселений, но с учетом того, что они решаются на межпоселенческом уровне.

Рассмотрим подробнее содержание вопросов местного значения, решаемых только на уровне муниципальных районов.

*1. Организация охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией.*

Решение данного вопроса предусматривает необходимость создания в муниципальных районах органов муниципальной милиции, не входящих в систему МВД РФ. Возможность создания таких органов предусматривалась еще Федеральным законом от 28.08.1995 № 154-ФЗ. В развитие его положений был издан Указ Президента РФ от 03.06.1996 № 802 "О поэтапном формировании муниципальных органов охраны общественного порядка". В соответствии с этим указом Правительству РФ поручалось в 3-месячный срок разработать и внести в порядке законодательной инициативы в Государственную думу законопроекты, предусматривающие комплексный подход к решению задач, связанных с формированием муниципальных органов охраны общественного порядка вне системы МВД Российской Федерации, имея в виду: определение состава муниципальных органов охраны общественного порядка, форм и методов их взаимодействия с ОВД РФ; установление прав и обязанностей служащих муниципальных органов охраны общественного порядка, определение условий и порядка контроля со стороны государства за реализацией муниципальными органами охраны общественного порядка своих полномочий; учет организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления в городах Москве и Санкт-Петербурге.

В городском округе Самара Постановлением от 09.08.1996 № 1081 создано муниципальное учреждение "Оперативный отряд молодежи" (ООМ) по охране общественного порядка. Также в муниципальных образованиях Самарской области действуют казачьи отряды содействия милиции (КОСМ), деятельность которых регламентируется Положением о казачьих отрядах содействия милиции по охране общественного порядка, утвержденным Решением Самарской губернской думы от 25.06.1998 № 99, и контролируется органами местного самоуправления. Привлечение этих организаций к оказанию содействия органам внутренних дел в охране общественного порядка могут осуществлять заинтересованные органы исполнительной власти Самарской области и органы местного самоуправления городов и районов Самарской области. Деятельность таких организаций строится на принципах добровольности, равноправия, законности, уважения прав и свобод человека и гражданина.

При осуществлении своей деятельности ООМ и КОСМ подконтрольны главам местного самоуправления городов и районов Самарской области в соответствии с условиями вышеперечисленных нормативных актов и заключенными договорами о несении членами КОСМ службы по оказанию содействия органам внутренних дел в

охране общественного порядка на территории муниципальных образований.

Командиры КОСМ назначаются атаманом ВВКО по согласованию с главами местного самоуправления и начальниками соответствующих органов внутренних дел.

Подобные учреждения оказывают помощь органам внутренних дел:

- в охране общественного порядка на территории соответствующего муниципального образования, пресечении и предупреждении правонарушений, а также в поддержании общественной безопасности во время проведения массовых мероприятий (митингов, демонстраций, шествий и т.д.);

- деятельности по укреплению правопорядка;

- мероприятиях по спасению людей и оказанию им первой медицинской помощи, а также по охране имущества, оставшегося без присмотра, при стихийных бедствиях.

Однако ООМ и КОМС не являются вооруженными или военизированными формированиями в связи с тем, что ст. 13 Конституции РФ запрещает образование и деятельность общественных образований и муниципальных учреждений в виде вооруженных и военизированных формирований.

В целях выполнения данных обязанностей членам добровольных формирований предоставляется право:

- осуществлять патрулирование улиц и иных общественных мест в составе патрульно-постового наряда милиции;

- требовать от граждан соблюдения установленного общественного порядка и прекращения правонарушений;

- оказывать содействие сотрудникам милиции в доставлении в органы внутренних дел лиц, совершивших правонарушения, для составления соответствующих протоколов, а также для установления личности правонарушителя;

- по решению начальника или заместителя начальника (начальника милиции общественной безопасности) органа внутренних дел на основании договоров или решений органов местного самоуправления принимать участие в обеспечении охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий;

- принимать участие в проводимых органами внутренних дел мероприятиях, направленных на ликвидацию последствий стихийных бедствий.

Члены общественных формирований по охране общественного порядка обязаны:

- участвовать в охране общественного порядка, оказывать содействие органам внутренних дел в их деятельности по борьбе с правонарушениями;

- защищать честь, достоинство, права и законные интересы граждан от противоправных посягательств;

- быть тактичными, вежливыми, внимательными в обращении с гражданами;

- принимать предусмотренные законом меры по пресечению противоправных посягательств и иных антиобщественных проявлений;

- добросовестно выполнять законные требования сотрудников милиции при осуществлении совместных мероприятий по охране общественного порядка;

- незамедлительно сообщать в правоохранительные органы ставшие известными факты и сведения о подготавливаемых и совершаемых преступлениях, о чрезвычайных обстоятельствах, угрожающих безопасности граждан;

- при заступлении на службу по охране общественного порядка иметь удостоверение установленного образца.

Подразделения милиции общественной безопасности, финансируемые за счет муниципального бюджета, и муниципальные органы охраны общественного порядка не имеют статуса муниципальной милиции, о котором говорится в п. 9 ст. 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ. Дело в том, что перспективным направлением развития федерального законодательства является установление статуса муниципальной милиции. В 1998 г. на основе Указа Президента РФ от 17.09.1998 № 1115 был введен эксперимент по переводу милиции общественной безопасности ряда городов (в Самарской области такой эксперимент проводился в г. Тольятти) в статус муниципальной милиции под прямым руководством глав муниципальных образований, который был позже завершен. Тем не менее по итогам этого эксперимента в России ни милиция общественной безопасности, ни муниципальные органы охраны правопорядка (такие как ООМ) официального статуса муниципальной милиции не получили, а формирование муниципальных органов охраны общественного порядка не было доведено до конца в силу отсутствия у муниципальных образований финансовых и материальных ресурсов, а также из-за отсутствия законодательной базы деятельности муниципальной милиции<sup>1</sup>. В силу этого данный вопрос может быть реализован в сроки, установленные

---

<sup>1</sup> Марченко Д.Э. Муниципальное право России : учеб.-метод. пособие. Самара, 2007.



федеральным законом, определяющим порядок организации и деятельности муниципальной милиции.

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

Данный вопрос местного значения предусматривает, что полномочия органов местного самоуправления в образовательной сфере, определенные действующим законодательством РФ, должны осуществлять органы местного самоуправления муниципального района. Обращает на себя внимание то, что Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ исключает из круга вопросов местного значения, решаемых муниципальными районами, организацию профессионального образования.

К исключительной компетенции в области образования органов местного самоуправления относятся: планирование, организация, регулирование и контроль деятельности местных (муниципальных) органов управления образованием, образовательных учреждений в целях осуществления государственной политики в области образования; формирование местных бюджетов в части расходов на образование и соответствующих фондов развития образования, разработка и принятие местных нормативов финансирования системы образования; обеспечение гражданам, проживающим на соответствующих территориях, возможности выбора общеобразовательного учреждения; регулирование в пределах своей компетенции отношений собственности в системе образования; создание, реорганизация и ликвидация муниципальных образовательных учреждений; создание и ликвидация местных (муниципальных) органов управления образованием и (или) самоуправляемых школьных округов, определение их структуры и полномочий, назначение и увольнение по согласованию с государственными органами управления образованием руководителей местных органов управления образованием; назначение руководителей муниципальных образовательных учреждений, если иное не предусмотрено типовыми положениями об образовательных учреждениях соответствующих типов и видов или решением органа местного самоуправления; строительство зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений, обустройство прилегающих к ним терри-

торий; контроль условий аренды зданий, помещений и иных объектов собственности образовательных учреждений; использование государственных и муниципальных образовательных учреждений, объектов культуры и спорта в интересах образования; установление дополнительных налогов и льгот, стимулирующих развитие образования, учет детей, подлежащих обязательному обучению в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы основного общего образования.

Органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные и финансовые ресурсы для осуществления переданных им государственных полномочий по обеспечению государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего образования в случаях и порядке, которые предусмотрены уставом муниципального образования.

Разграничение компетенции в области образования между органами местного самоуправления регулируется в порядке, установленном уставом муниципального образования.

*3. Организация оказания на территории муниципального района скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов.*

Данный вопрос местного значения предусматривает, что все полномочия органов местного самоуправления в сфере здравоохранения, определенные действующим законодательством РФ, должны осуществлять органы местного самоуправления муниципального района.

В "Основах законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан" (утв. ВС РФ 22.07.1993 № 5487-1) прописано, что к ведению органов местного самоуправления в вопросах охраны здоровья граждан относятся: контроль за соблюдением законодательства в области охраны здоровья граждан; защита прав и свобод человека и гражданина в области охраны здоровья; формирование органов управления муниципальной системы здравоохранения; развитие сети учреждений муниципальной системы здравоохранения, определение характера и объема их деятельности; создание условий для развития частной системы здравоохранения; организация первичной медико-санитарной, других видов медико-социальной помощи, обеспечение ее доступности, контроль за соблюдением стандартов качества медицинской помощи, обеспечение граждан лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения на подведомственной территории; формирование собственного бюджета в части расходов на здравоохранение; обеспечение санитарно-эпидемиологического благопо-

лучия населения и условий для осуществления государственного санитарно-эпидемиологического надзора на подведомственной территории; выявление факторов, неблагоприятно влияющих на здоровье граждан, информирование о них населения и проведение мероприятий по их устранению, осуществление профилактических, санитарно-гигиенических, противоэпидемических и природоохранных мер; координация и контроль деятельности предприятий, учреждений и организаций государственной и муниципальной систем здравоохранения в пределах своих полномочий, контроль за качеством оказываемой медико-социальной помощи в частной системе здравоохранения; формирование целевых фондов, предназначенных для охраны здоровья граждан; осуществление мер по обязательному медицинскому страхованию граждан; охрана окружающей природной среды и обеспечение экологической безопасности; ликвидация последствий катастроф и стихийных бедствий; создание и обеспечение деятельности учреждений для проведения реабилитации инвалидов и лиц, страдающих психическими расстройствами, организация их обучения, профессиональной переподготовки и трудового устройства, создание специализированных предприятий, цехов и иных форм организации производства для этих групп населения, а также специальных учреждений для неизлечимо больных пациентов; регулярное информирование населения, в том числе через средства массовой информации, о распространенности социально значимых заболеваний и заболеваний, представляющих опасность для окружающих; реализация мер по охране семьи, материнства, отцовства и детства; санитарно-гигиеническое образование населения.

Первичная медико-санитарная помощь в амбулаторно-поликлинических и больничных учреждениях организуется органами местного самоуправления путем создания муниципальной системы здравоохранения.

К муниципальной системе здравоохранения относятся муниципальные органы управления здравоохранением и находящиеся в муниципальной собственности лечебно-профилактические и научно-исследовательские учреждения, фармацевтические предприятия и организации, аптечные учреждения, учреждения судебно-медицинской экспертизы, образовательные учреждения, которые являются юридическими лицами.

Муниципальные органы управления здравоохранением несут ответственность за санитарно-гигиеническое образование населения, обеспечение доступности населению гарантированного объема медико-социальной помощи, развитие муниципальной системы здравоохранения на подведомственной территории, осуществляют контроль

за качеством оказания медико-социальной и лекарственной помощи предприятиями, учреждениями и организациями государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения, а также лицами, занимающимися частной медицинской практикой.

Финансирование деятельности предприятий, учреждений и организаций муниципальной системы здравоохранения осуществляется за счет средств бюджетов всех уровней, целевых фондов, предназначенных для охраны здоровья граждан, и иных источников, не запрещенных законодательством РФ.

Оказание медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов обеспечивается в учреждениях муниципальной системы здравоохранения за счет средств целевых фондов, предназначенных для охраны здоровья граждан, а также за счет иных источников, не запрещенных законодательством РФ.

Скорая медицинская помощь оказывается специальной службой скорой медицинской помощи государственной или муниципальной системы здравоохранения в порядке, установленном Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации.

Скорая медицинская помощь гражданам Российской Федерации и иным лицам, находящимся на ее территории, оказывается бесплатно за счет средств бюджетов всех уровней, в том числе и местного.

Указанный выше перечень вопросов местного значения муниципального района также не является исчерпывающим. В соответствии с ч. 2 ст. 15 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ органы местного самоуправления муниципальных районов могут брать на себя решение и иных вопросов при соблюдении следующих условий:

1) эти вопросы не относятся к компетенции других органов государственной власти и местного самоуправления;

2) на решение этих вопросов органами местного самоуправления не установлен прямой запрет федеральными законами и законами субъектов РФ;

3) решение данных вопросов возможно только за счет собственных доходов местного бюджета (не включая финансовую помощь из других бюджетов).

К вопросам местного значения городского округа, исходя из специфики данного вида муниципальных образований, Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ относит все вопросы местного значения, отнесенные к компетенции поселений и муниципальных районов, за исключением вопроса предоставления дотаций поселениям.

#### **7.4. Порядок передачи решения вопросов местного значения городских и сельских поселений органам местного самоуправления муниципальных районов и вопросов местного значения муниципальных районов органам местного самоуправления городских и сельских поселений**

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ предусматривает возможность передачи решения вопросов местного значения городских и сельских поселений органам местного самоуправления муниципальных районов и вопросов местного значения муниципальных районов органам местного самоуправления городских и сельских поселений.

Данная возможность может быть реализована в том случае, если органы местного самоуправления поселения либо муниципального района придут к выводу, что решение того или иного вопроса местного значения целесообразнее по самым различным причинам (исчерпывающий перечень оснований такой передачи федеральным законом не устанавливается) организовать муниципальным образованием другого уровня.

В соответствии с ч. 4 ст. 15 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ решение данного вопроса осуществляется путем заключения между органами местного самоуправления муниципального района и поселения соглашения о передаче полномочий. При этом закон обязывает одновременно с передачей вопросов местного значения от одного вида муниципального образования другому передавать и финансовые средства (в форме субвенций из одного местного бюджета в другой), необходимые для организации решения соответствующих вопросов местного значения.

Закон также требует, чтобы соглашения о передаче вопросов местного значения заключались на определенный срок, содержали положения, устанавливающие основания для прекращения их действия, в том числе досрочного, порядок определения ежегодного объема субвенций, необходимых для осуществления передаваемых полномочий, а также предусматривали финансовые санкции за неисполнение соглашений.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ не содержит ограничений относительно вопросов местного значения, которые могут быть переданы от одного вида муниципального образования другому.

Исходя из требований действующего законодательства, можно сделать вывод, что вышеуказанные соглашения должны быть приня-

ты представительными органами местного самоуправления и подписаны главами соответствующих муниципальных образований. Заключаться подобные соглашения могут с 1 января 2006 г.

## **7.5. Порядок решения вопросов местного значения городских и сельских поселений на территории Самарской области**

В законодательстве РФ установлено требование, в соответствии с которым органы государственной власти субъектов РФ должны были решить, в каком порядке на территории соответствующих субъектов должны решаться вопросы местного значения в период с 1 января 2006 г. по 1 января 2009 г.

Данное требование связано с тем, что, учитывая достаточно широкий круг вопросов местного значения, закрепленных за органами местного самоуправления поселений с явно недостаточными финансовыми, материальными и организационными ресурсами, которыми обладают данные органы, существует необходимость постепенного введения в действие положений Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ. Для этого необходимо было разграничить решение вопросов местного значения поселений между органами местного самоуправления поселений и муниципальных районов.

В данных целях в Самарской области был принят Закон Самарской области от 07.12.2005 № 208-ГД "О порядке решения вопросов местного значения поселений на территории Самарской области в 2006 году". Этот закон установил, что в 2006 г. в Самарской области наиболее сложные и требующие наибольших затрат вопросы местного значения поселений должны решаться органами местного самоуправления муниципальных районов. К их числу относятся:

- 1) формирование и исполнение бюджета поселения;
- 2) контроль за исполнением бюджета поселения, осуществляемый органом, исполняющим бюджет;
- 3) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения;
- 4) организация в границах поселений электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом;
- 5) содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах населенных пунктов поселений, за исключением автомо-

бильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения;

6) обеспечение малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда;

7) создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения;

8) организация библиотечного обслуживания населения;

9) создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселений услугами организаций культуры;

10) обеспечение условий для развития на территории поселения массовой физической культуры и спорта;

11) выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений;

12) организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории поселений от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

13) создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселений;

14) организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории поселений.

Аналогичные законы, устанавливающие порядок решения вопросов местного значения поселений на территории Самарской области, были приняты в 2007 и в 2008 гг.

С 1 января 2009 г. в соответствии с требованиями ст. 83 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ органы местного самоуправления поселений должны были приступить к решению вопросов местного значения, закрепленных за ними, в полном объеме.

## **7.6. Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения**

Вопросы местного значения городских и сельских поселений, муниципальных районов и городских округов, закрепленные ст. 14-16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ, устанавливают пределы юрисдикции муниципальных образований и основные направления

деятельности соответствующих органов местного самоуправления. Вместе с тем, для решения этих вопросов за муниципальными образованиями закреплены конкретные полномочия в различных сферах. В основном данные полномочия устанавливаются в отраслевых нормативных актах различного уровня.

Однако ряд наиболее общих и значимых полномочий по решению вопросов местного значения особо выделены ст. 17 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (они являются общими для всех видов муниципальных образований):

*1. Принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов.*

Данное полномочие связано с осуществлением правотворческой деятельности органов местного самоуправления. Закон устанавливает требование, что каждое юридически значимое действие органов и должностных лиц местного самоуправления должно быть оформлено путем принятия (издания) муниципальных правовых актов.

При этом закон устанавливает четкую иерархию вышеуказанных правовых актов. Наиболее значимым из них является устав муниципального образования, далее идут муниципальные правовые акты, принимаемые представительным органом местного самоуправления и, наконец, муниципальные правовые акты, принимаемые (издаваемые) исполнительными и иными органами местного самоуправления. Порядок принятия (издания), внесения изменений и дополнений, опубликования и обнародования, основные требования к муниципальным правовым актам, устанавливаются ст. 44-46 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ.

*2. Установление официальных символов муниципального образования.*

Данная норма утверждает право муниципальных образований иметь собственную символику. Это именно право, а не обязанность, многие муниципальные образования символику не имеют. Чаще всего свою символику имеют города, в которых она сложилась исторически и существует на протяжении долгого времени. Таким образом, наличие собственной символики муниципальных образований - это одно из проявлений учета исторических и иных местных традиций при осуществлении местного самоуправления.

Закон устанавливает требование государственной регистрации символики муниципальных образований. Это требование является новым, ранее регистрации символики муниципальных образований не требовалось. Требование регистрации введено для того, чтобы исключить наличие полностью идентичной символики у разных муници-



пальных образований. Закон устанавливает два способа закрепления официальных символов муниципальных образований:

- 1) в уставах муниципальных образований;
- 2) в отдельных нормативных актах, принимаемых представительными органами местного самоуправления.

*3. Создание муниципальных предприятий и учреждений, финансирование муниципальных учреждений, формирование и размещение муниципального заказа. Установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами; регулирование тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса.*

Органы местного самоуправления в целях решения вопросов местного значения вправе создавать муниципальные предприятия и учреждения. Порядок создания и регламентация деятельности муниципальных предприятий и учреждений определяется Гражданским кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 14.11.2002 № 161-ФЗ "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях" и Федеральным законом от 12.01.1996 № 7-ФЗ "О некоммерческих организациях".

Органы местного самоуправления свободны в вопросах создания и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, они самостоятельно решают все вопросы, связанные с их деятельностью.

Органы местного самоуправления также устанавливают тарифы на выполнение работ и оказание услуг муниципальными предприятиями и учреждениями, а также регулируют тарифы на товары и услуги организаций коммунального комплекса (за исключением тарифов на работы и услуги, регулирование которых отнесено к компетенции иных органов публичной власти, например тарифов на электроэнергию и газ).

Кроме того, органы местного самоуправления решают вопросы, связанные с формированием и размещением муниципального заказа. В соответствии со ст. 54 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд осуществляется в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 21.07.2005 № 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд".

Муниципальный заказ на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг оплачивается за счет средств местного бюджета.

Порядок формирования, обеспечения размещения, исполнения и контроля за исполнением муниципального заказа устанавливается уставом муниципального образования и нормативными правовыми

актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

*4. Организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования.*

Органы местного самоуправления обязаны организовывать и финансировать за счет соответствующего местного референдума проведение выборов представительного органа муниципального образования и главы муниципального образования.

Порядок решения данных вопросов определяется Федеральным законом от 12.06.2002 № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", Законом Самарской области от 08.06.2006 № 57-ГД "О выборах депутатов представительного органа муниципального образования" и Законом Самарской области от 10.12.2003 № 112-ГД "О выборах главы муниципального образования, другого выборного должностного лица местного самоуправления".

Кроме того, органы местного самоуправления обязаны обеспечить проведение и финансирование за счет соответствующего местного референдума процедуры местного референдума, голосования по вопросам изменения границ и преобразования муниципального образования.

Порядок решения данных вопросов определяется Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ, указанным выше Федеральным законом от 12.06.2002 № 67-ФЗ и Законом Самарской области от 11.02.2004 № 12-ГД "О местном референдуме Самарской области".

*5. Принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, а также организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, и предоставление указанных данных органам государственной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.*

Принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования находятся в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования. Государственным органом, осу-

щественным межотраслевую координацию и функциональное регулирование в сфере государственной статистики, является Федеральная служба государственной статистики. Официальная статистическая методология, утверждаемая Федеральной службой государственной статистики, обязательна для федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления, юридических лиц, их филиалов и представительств, граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, при проведении государственных статистических наблюдений.

*6. Учреждение печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, доведения до сведения жителей муниципального образования официальной информации о социально-экономическом и культурном развитии муниципального образования, о развитии его общественной инфраструктуры и иной официальной информации.*

Органы местного самоуправления могут выступать учредителями средств массовой информации. Основная цель учреждения таких СМИ - публикация муниципальных правовых актов, иной официальной информации. Объем официальной информации, которую обязано публиковать данное СМИ, определяется в уставе редакции, ее договоре либо ином соглашении с учредителем (Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 "О средствах массовой информации").

Учредитель не вправе вмешиваться в деятельность средства массовой информации, за исключением случаев, предусмотренных Законом о СМИ, уставом редакции, договором между учредителем и редакцией (главным редактором). В соответствии с Законом о СМИ орган местного самоуправления, являющийся учредителем СМИ, может одновременно выступать в качестве редакции, издателя, распространителя, собственника имущества редакции.

*7. Осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами.*

Органы местного самоуправления в международных и внешнеэкономических отношениях обладают двойным статусом. С одной стороны, они являются органами управления, которые осуществляют регулирование субъектов предпринимательской деятельности, в том числе и иностранных, с другой стороны, они сами могут выступать в качестве хозяйствующих субъектов.

## **Глава 8**

### **ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ. СТРУКТУРА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

#### **8.1. Понятие органов местного самоуправления, их классификация**

Организационные основы местного самоуправления - это комплекс вопросов, связанных с определением структуры и наименования органов и должностных лиц местного самоуправления, их статуса, компетенции, разграничения полномочий между ними, системы взаимоотношений, порядка принятия решений, методов разрешения противоречий, порядка прекращения полномочий.

*Органы местного самоуправления* могут избираться непосредственно населением и (или) образовываться представительным органом муниципального образования. Каждый из этих органов наделяется собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

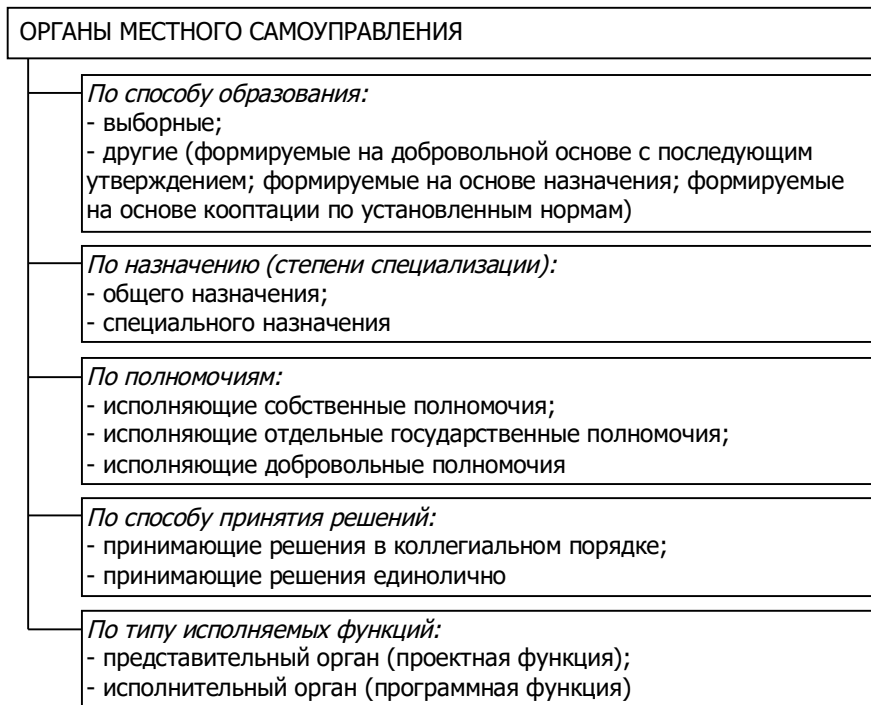
*Должностное лицо местного самоуправления* может быть выборным либо нанятым по контракту (трудовому договору) и наделяется исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления.

*Структуру органов местного самоуправления* составляют: представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган), контрольный орган, иные органы, предусмотренные уставом муниципального образования, например, муниципальная избирательная комиссия и пр. При этом, согласно Федеральному закону от 06.10.2003 № 131-ФЗ, наличие представительного органа, главы и администрации муниципального образования является обязательным. Их наименования устанавливаются законом субъекта РФ с учетом местных традиций. Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность и иные вопросы деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления определяются уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

Участие органов государственной власти и их должностных лиц в формировании органов и назначении должностных лиц местного са-

моуправления не допускается, за исключением предусмотренных законодательством случаев. В частности, Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ предусматривает участие представителей органов законодательной власти субъекта РФ в конкурсных комиссиях по замещению должностей глав местных администраций муниципальных районов и городских округов (1/3 состава комиссии). Органы местного самоуправления являются юридическими лицами.

Органы местного самоуправления классифицируются по различным признакам (рис. 1).



**Рис. 1. Классификация органов местного самоуправления**

*По способу образования и делегирования полномочий* они делятся на выборные и другие. Первые отличаются тем, что население напрямую наделяет их полномочиями по решению вопросов местного значения. Вторые создаются для обеспечения этих полномочий и могут подразделяться на формируемые на добровольной основе с последующим утверждением (например, комиссии представительного органа), на основе назначения (местная администрация), на основе

кооптации по установленным нормам (муниципальные комиссии: административная, жилищная и пр.). Выборные органы получают полномочия непосредственно от населения, т.е. выборы являются не только способом образования органов, но и способом наделения их полномочиями. Органы, формируемые иными способами, получают свои полномочия чаще всего от выборных органов.

*По назначению* органы местного самоуправления делятся на органы общего и специального назначения (или органы с широкой и узкой специализацией). Под первыми понимаются те органы, деятельность которых распространяется на все или большую часть сфер деятельности местного самоуправления (представительный орган, администрация, а также такие органы, как, например, финансовый орган или орган по управлению муниципальной недвижимостью). Под вторыми понимаются "отраслевые" органы, занимающиеся одной или несколькими сферами муниципальной деятельности (например, городской транспорт, образование, культура и т.д.).

*Деление по исполняемым полномочиям* вытекает из классификации самих полномочий местного самоуправления, а именно:

- собственные полномочия по решению вопросов местного значения, выполняемые в обязательном порядке согласно Конституции РФ, федеральным и региональным законам;

- полномочия, делегированные органами государственной власти федеральными или региональными законами;

- добровольные полномочия, порученные населением муниципального образования или реализуемые муниципальной властью по своему усмотрению. Последние связаны, например, с кооперированием муниципальных образований, с выполнением договоров (в том числе с зарубежными партнерами), членством в различных ассоциациях, союзах и т.п.

*В зависимости от способа принятия решений* органы местного самоуправления подразделяются на коллегиальные и единоличные. Коллегиальное принятие решений характеризует саму суть выборных органов. Оно целесообразно, если решения имеют принципиальное значение для муниципального образования, а также в тех случаях, когда со стороны населения возможны предположения о предвзятом отношении или личном интересе должностного лица (например, предоставление муниципального жилья, размещение муниципального заказа, оказание социальной помощи отдельным лицам и т.п.). Такие решения могут приниматься специально создаваемыми коллегиальными органами.

В то же время вопросы оперативного управления муниципальным хозяйством более эффективно решаются на основе единоначалия,

когда конкретными сферами деятельности управляют профессионалы, несущие ответственность за результаты этой деятельности.

*По типу исполняемых функций* органы местного самоуправления делятся на представительные (проектная функция) и исполнительные (программная функция). Представление интересов заключается в их выявлении, агрегировании, аккумулировании, принятии программы (проекта) развития муниципального образования (отсюда термин "проектная функция") и правовых актов, необходимых для реализации проекта. Реализация интересов обеспечивается путем разработки и исполнения программы деятельности органов местного самоуправления ("программная функция"), направленной на осуществление проекта. Этим типам функций соответствуют основные типы органов местного самоуправления - представительные и исполнительные.

С точки зрения данной классификации можно охарактеризовать каждый орган местного самоуправления. Например, комитет по социальной политике является: по способу образования - формируемым на основе назначения; по назначению - органом специального назначения; по полномочиям - исполняющим и собственным, и делегированным полномочиям; по способу принятия решений - коллегиальным; по типу исполняемых функций - исполнительным. Однако такое разделение достаточно условно и практически по всем классификационным признакам возможны варианты частичного или даже полного совмещения разнородных функций в одном органе.

## **8.2. Зарубежный опыт организации муниципальной власти**

Организационные модели местного самоуправления строятся на основе сочетания трех основных элементов: представительного органа, местной администрации и высшего должностного лица. Различие между моделями обусловлено распределением полномочий между этими элементами, численностью населения муниципального образования, размерами его территории, объемами и сложностью решаемых вопросов, социально-политической ситуацией и другими факторами.

Мировой опыт знает множество организационных форм местного самоуправления с различными схемами формирования органов местного самоуправления и разграничением полномочий между ними.

1. Форма *"совет - слабый мэр"*. Население избирает совет, которому принадлежит вся полнота муниципальной власти. Совет избирает мэра (часто из своего состава) и назначает чиновников либо согласовывает назначения, производимые мэром.

2. Форма "*сильный мэр - совет*". Мэр и совет избираются населением независимо друг от друга. Мэр наделяется большими полномочиями. Назначение муниципальных служащих производится им самостоятельно, хотя для некоторых должностных лиц может предусматриваться согласование с советом. Совет не может просто отстранить мэра от должности, хотя есть разные процедуры импичмента. Как правило, мэру предоставляется право отлагательного вето на решения совета, который может преодолеть это вето квалифицированным большинством голосов (обычно 2/3).

3. Форма "*совет - управляющий*". Избранный населением совет нанимает на работу (обычно по контракту) профессионального менеджера, самостоятельно управляющего городским хозяйством. Последний подотчетен совету, который может расторгнуть контракт, если управляющий не справляется со своими обязанностями.

4. *Комиссия*. Население избирает комиссию (комиссионеров), осуществляющих представительные и исполнительные функции. Эта форма типична для американских графств (округов).

5. *Комбинированная форма*, при которой есть и мэр, и управляющий. Соотношение полномочий между ними может быть различным.

Так, основные организационные формы местного самоуправления в Германии выглядят следующим образом:

1) *южногерманская* - населением избираются общинный совет (представительный орган) и бургомистр (глава исполнительной власти), который по должности является и председателем совета;

2) *магистратная* - население избирает представительный орган и отдельно правление общины - магистрат (коллегиальный исполнительный орган), возглавляемый бургомистром;

3) *бургомистерская* - бургомистр избирается советом общины из своего состава, руководит и советом, и администрацией;

4) *северогерманская* - бургомистром является председатель совета общины, отдельно избирается глава администрации общины (директор или городской голова).

А в Бельгии, например, бургомистр избирается из числа членов коммунального совета, но его кандидатура утверждается королем. Однако все возможные комбинации в конечном итоге сводятся к сочетаниям, приведенным выше.

### **8.3. Модели организации местной власти в России**

В соответствии с Федеральным законом от 28.08.1995 № 154-ФЗ и законодательством субъектов РФ в России сложилось большое раз-



нообразии организационных структур местного самоуправления. Наиболее характерные из них следующие.

1. Модель с *сильным мэром*, когда глава муниципального образования (мэр) и представительный орган (совет) избираются населением независимо друг от друга. Модель имеет следующие подварианты:

- мэр возглавляет и совет, и администрацию;
- мэр возглавляет администрацию, не входит в состав совета, но председательствует на его заседаниях;
- мэр возглавляет администрацию, а совет из своего состава избирает председателя, который ведет заседания совета и организует его работу.

Применение подобной модели обеспечивает сильное политическое и административное руководство муниципальным образованием, особенно в случаях, когда мэр возглавляет и совет, и администрацию. Эта форма, как правило, облегчает разработку и осуществление муниципальной политики. В то же время такая структура начинает сильно зависеть от качеств избранного руководителя. Реализация данной модели в России нередко имеет негативные проявления в виде доминирования исполнительной власти, сокращения численности представительного органа местного самоуправления, сужения его компетенции, снижения эффективности контроля над исполнительными органами.

2. Модель со *слабым мэром*, избираемым советом из своего состава. При этом мэр возглавляет и совет, и администрацию. Мэр подконтролен и подотчетен совету, пределы его самостоятельности в руководстве администрацией ограничены решениями совета. Недостатками данной модели являются расплытие ответственности и властных полномочий, слабость руководства администрацией. К тому же из числа избранных депутатов совета может не найтись человека, отвечающего квалификационным требованиям к главе администрации.

3. Модель "*староста - сход жителей*" применяется в малых сельских муниципальных образованиях, где функции представительного органа осуществляет непосредственно население. Все остальные полномочия местного самоуправления осуществляет староста. В случае необходимости и с согласия схода староста формирует небольшой аппарат управления для ведения административных дел, делопроизводства, бухгалтерского учета.

Модель с *наемным* главой администрации в России используется крайне редко (не более 10 городов по всей России), и совсем не используется *комиссионная форма*.

С учетом недостатков организационных структур местного самоуправления, сформированных в соответствии с Федеральным законом

от 28.08.1995 № 154-ФЗ, и перехода на двухуровневую систему муниципальных образований в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ предусмотрен ряд существенных изменений в порядке формирования, структуре и полномочиях отдельных органов местного самоуправления.

Прежде всего, введена обязательность наличия в муниципальном образовании представительного органа, главы муниципального образования и местной администрации, тогда как по Федеральному закону от 28.08.1995 № 154-ФЗ обязательным было только наличие представительного органа. Закрепление правового статуса администрации позволит урегулировать взаимоотношения исполнительных органов как с представительными органами местного самоуправления, так и с исполнительными органами государственной власти субъекта РФ, а также весь бюджетный процесс, предусмотренный Бюджетным кодексом РФ.

Существенно в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ изменен статус главы муниципального образования. В соответствии с уставом муниципального образования его глава:

- 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; в случае избрания на муниципальных выборах входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и является его председателем либо возглавляет местную администрацию;

- в случае избрания на муниципальных выборах либо входит в состав представительного органа муниципального образования и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию;

- в случае избрания представительным органом муниципального образования из своего состава исполняет полномочия его председателя либо возглавляет местную администрацию. Полномочия депутата представительного органа муниципального образования, избранного главой данного муниципального образования, возглавляющим местную администрацию, прекращаются;

- не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации;

- в случае избрания представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, возглавляет местную администрацию.

Реализация указанных положений позволяет использовать следующие модели построения муниципальной власти:

1) глава муниципального образования избирается населением, принимает собственные решения по определенному кругу вопросов местного значения, издавая собственные нормативные правовые акты, возглавляет деятельность местной администрации. Работу представительного органа организует избираемый из числа депутатов председатель;

2) глава муниципального образования избирается населением и возглавляет представительный орган местного самоуправления. Руководство местной администрацией возлагается на управляющего, нанимаемого по контракту на конкурсной основе;

3) глава муниципального образования избирается из состава представительного органа местного самоуправления, организует его работу, председательствует на его заседаниях, принимает собственные решения по определенному кругу вопросов местного значения, издавая собственные нормативные правовые акты. Местную администрацию возглавляет управляющий, нанимаемый по контракту на конкурсной основе.

В условиях двухуровневой системы муниципальных образований в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ введены варианты формирования представительного органа муниципального района. Этот орган:

- может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства. В случае, если глава поселения избран представительным органом поселения из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, такой глава поселения не входит в состав представительного органа муниципального района, при этом представительный орган данного поселения к числу депутатов, избранных им в соответствии с указанной нормой представительства поселений, дополнительно избирает из своего состава в представительный орган муниципального района, в состав которого входит это поселение, одного депутата. Законом субъекта Российской Федерации и в соответствии с ним уставом муниципального района и уставами поселений может быть установлена норма представительства поселений, входящих в состав му-

ниципального 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 1/3 от установленной численности представительного органа указанного муниципального района. В случае, если в соответствии с законом в состав территории муниципального района входят поселения, полномочия представительных органов которых осуществляются сходом граждан, избрание депутатов от таких поселений в состав представительного органа муниципального района осуществляется сходом граждан в порядке и на срок, которые установлены уставом такого поселения;

- может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. При этом число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать 2/5 от установленной численности представительного органа муниципального района.

Представительный орган городского округа с внутригородским делением в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом соответствующего муниципального образования:

- может формироваться путем избрания из состава представительных органов внутригородских районов в соответствии с равной независимо от численности населения внутригородских районов нормой представительства. Законом субъекта Российской Федерации и в соответствии с ним уставом городского округа с внутригородским делением и уставами внутригородских районов может быть установлена норма представительства внутригородских районов, входящих в состав городского округа с внутригородским делением, в представительном органе данного городского округа исходя из численности населения внутригородских районов. При этом норма представительства одного внутригородского района, входящего в состав городского округа с внутригородским делением, не может превышать 1/3 состава представительного органа указанного городского округа;

- может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

#### **8.4. Представительный орган муниципального образования**

Количественный состав представительного органа, как правило, определяется с учетом многих факторов: количества и национального состава местного населения, уровня развития экономики, социальной

инфраструктуры, земельно-ландшафтного характера подведомственной территории и т.п., и неодинаков в разных странах. Кроме того, всегда учитывается количество муниципальных советников, которые будут работать в муниципалитете на постоянной основе.

Так, в большинстве штатов США преобладают муниципальные советы, небольшие по составу (в среднем 6-12 человек). В Японии, напротив, состав местных советов довольно многочислен: 40-120 членов в ассамблеях префектур и 12-100 членов в муниципальных ассамблеях. Во Франции численность советников в муниципальных советах может составлять от 9 (в коммунах с населением менее 100 человек) до 69 членов (в коммунах с населением более 300 000 человек). В Англии и Уэльсе некоторые графские муниципалитеты состоят из 70-90 муниципальных советников, в некоторых крупных городах и городских агломерациях их число достигает 150. В округах, небольших графствах и средних городах численный состав достигает 25-35 человек. Средняя численность приходских и коммунальных советов составляет 8-10 человек.

В России Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ установлен нижний предел численности представительного органа, исходя из численности населения и типа муниципального образования:

- 7 - при числе жителей менее 1000;
- 10 - при числе жителей от 1000 до 10 000;
- 15 - при числе жителей от 10 000 до 30 000;
- 20 - при числе жителей от 30 000 до 100 000;
- 25 - при числе жителей от 100 000 до 500 000;
- 35 - при числе жителей свыше 500 000.

Число депутатов представительного органа муниципального района не может быть менее 15.

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

Депутаты представительного органа избираются населением на муниципальных выборах. Для муниципального района закон допускает две схемы.

Депутат, член выборного органа - это не только представитель в своем органе власти населения, проживающего на территории соответствующего муниципального образования. Одновременно он является представителем своего органа власти как перед избирателями, населением муниципального образования, так и перед другими органами власти, организациями.

Депутату, члену выборного органа обеспечиваются условия для беспрепятственного осуществления своих полномочий. Депутаты

представительного органа муниципального образования осуществляют свои полномочия, как правило, на непостоянной основе. На постоянной основе могут работать не более 10% депутатов от установленной численности представительного органа муниципального образования, а если численность представительного органа муниципального образования составляет менее 10 человек - один депутат. Депутаты, члены выборного органа, осуществляющие полномочия на постоянной основе, не вправе заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и другой творческой деятельности.

Установленный срок полномочий депутата не может быть изменен в течение текущего срока полномочий, если иное не предусмотрено законом, а также за исключением случаев досрочного прекращения полномочий.

Депутат обладает очень важным правом - нормотворческой инициативой, осуществляемой в форме внесения в представительный орган: проектов нормативных правовых актов; проектов актов о внесении изменений и дополнений в действующие нормативные правовые акты представительного органа местного самоуправления; поправок к проектам нормативных правовых актов представительного органа местного самоуправления.

Предложения депутата, внесенные в порядке нормотворческой инициативы, подлежат обязательному рассмотрению представительным органом местного самоуправления. Порядок осуществления депутатом нормотворческой инициативы определяется регламентом представительного органа местного самоуправления.

*В исключительной компетенции представительного органа местного самоуправления находятся:*

- принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;
- утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
- установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;
- утверждение стратегии социально-экономического развития муниципального образования;
- определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учрежде-

ний, выполнение работ, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами;

- 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;

- утверждение правил благоустройства территории муниципального образования.

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

*Председатель представительного органа* организует работу представительного органа; созывает его сессии (заседания); вносит на рассмотрение депутатов проект повестки дня сессии (заседания) органа; доводит до сведения депутатов, населения области информацию о времени и месте проведения сессии (заседания) и вопросах, выносимых на обсуждение депутатов; созывает внеочередные сессии (заседания) органа по собственной инициативе либо по требованию группы депутатов количеством не менее 1/3 от установленного числа депутатов, либо по требованию главы муниципального образования; ведет сессии (заседания) органа; ведет вопросами внутреннего распорядка органа; подписывает протоколы сессий (заседаний); в случае отмены или переноса сессии (заседания) оповещает депутатов с обязательным указанием причин отмены или переноса сессии (заседания); направляет для рассмотрения в соответствующие комитеты (комиссии) органа проекты решений; принимает решение о создании рабочих групп по подготовке проектов решений и иных нормативных правовых актов; решает вопросы распределения обязанностей между председателем и заместителями председателя; представляет орган во взаимоотношениях с органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, организациями, общественными объединениями, международными организациями; руководит работой аппарата, осуществляет на-

ем и увольнение работников аппарата; от имени органа подписывает иски в суд, подает заявления в судебные органы; решает иные вопросы организации деятельности органа в соответствии с уставом и регламентом. Таким образом, функции председателя представительного органа можно разделить на две группы: внутренние и внешние.

Заместитель председателя в отсутствие председателя представительного органа исполняет его обязанности.

Если работу представительного органа возглавляет по должности глава муниципального образования, то он в части организации работы представительного органа местного самоуправления обладает полномочиями, аналогичными полномочиям председателя представительного органа, избираемого депутатами из своего состава. Глава муниципального образования не обладает статусом депутата. Статусом депутата наделяются лица, избираемые на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании исключительно в состав представительного органа. Наряду с депутатами законодатель выделяет категорию членов выборных органов местного самоуправления. К их числу и должен быть отнесен глава муниципального образования, возглавляющий работу представительного органа местного самоуправления.

Разнообразие вопросов, решаемых представительным органом, вызвало необходимость выделения в его составе структурных единиц - комитетов и комиссий по определенным направлениям деятельности, а также групп (фракций) депутатов, сформированных по территориальному или партийному признаку. Структурные подразделения готовят проекты решений представительного органа, им может также передаваться право самостоятельного решения определенного круга вопросов.

*Комитеты (комиссии) представительного органа* занимают важное место в деятельности представительных органов местного самоуправления. Именно в комитетах и комиссиях осуществляется повседневная деятельность по подготовке решений представительного органа, выражаемых в конкретных нормативных правовых актах. Статус комитетов (комиссий) регулируется уставами муниципальных образований, положениями о них и регламентами, утверждаемыми представительными органами местного самоуправления. Комитеты и комиссии могут быть постоянными и временными. Постоянные комитеты (комиссии) образуются, как правило, на период полномочий представительного органа, временные комитеты (комиссии) - для решения конкретных вопросов (разовая подготовка решений, проверки и т.п.). При образовании комитетов (комиссий) необходимо, в частности, учитывать такие факторы, как образование, специальность, место



работы, место жительства кандидатов в состав комитета (комиссии), наличие у них навыков публично-властной, общественной деятельности, а также личное желание работать в том или ином комитете (комиссии).

Комитеты (комиссии) по вопросам их ведения:

- осуществляют предварительное рассмотрение проектов решений, иных нормативных правовых актов и их подготовку к рассмотрению представительным органом;

- организуют проводимые представительным органом депутатские слушания, совещания, круглые столы, семинары;

- дают заключения и предложения по соответствующим разделам проекта местного бюджета, прогноза социально-экологического развития муниципального образования;

- утверждают планы работы комитетов; определяют стратегию и тактику своей деятельности; принимают решения о направлении проектов актов в государственные органы, другие организации для подготовки отзывов, предложений и замечаний, а также для проведения научной экспертизы и независимой экспертизы проектов актов;

- взаимодействуют с другими органами местного самоуправления, органами государственной власти, негосударственными организациями;

- взаимодействуют со средствами массовой информации, обеспечивая их участие в текущей деятельности комитетов (комиссий);

- осуществляют контроль за исполнением принятых представительным органом решений;

- решают вопросы организации своей деятельности.

Комитет (комиссия) самостоятельно или совместно с другими комитетами (комиссиями) вправе вносить предложения о создании рабочих групп, временных комиссий для разработки проектов или подготовки отдельных вопросов к депутатским слушаниям. В состав рабочих групп, временных комиссий и иных рабочих органов могут также входить депутаты, должностные лица и специалисты. Комитеты (комиссии) вправе создавать экспертные советы на общественных началах (общественные советы), принимать решения о проведении независимой экспертизы проектов нормативных правовых актов и т.д.

К числу функциональных комиссий относятся комиссии по бюджету и экономической политике, по законности и правопорядку, по местному самоуправлению и т.п. Отраслевой характер имеют комиссии по сельскому хозяйству, по образованию. Сегодня при ограниченной численности депутатов представительного органа число функциональных и отраслевых комитетов и комиссий резко сократилось. Поэтому не случайно, что многие депутаты являются членами нескольких комитетов (комиссий).

Заседания комитетов (комиссий) носят открытый характер. В исключительных случаях могут проводиться закрытые заседания. Заседание комитетов (комиссий) правомочно, если на нем присутствует большинство от числа избранных членов комитета (комиссии). Решение, как правило, принимается большинством голосов от числа членов комитета (комиссии), присутствующих на заседании. В исключительных случаях, не терпящих отлагательства, комитеты (комиссии) могут принимать решения путем опроса членов соответствующих комитетов (комиссий) с закреплением их мнения в подписном листе. При этом опрашиваются все члены за исключением тех, которые по уважительным причинам не могут быть опрошены. Комитеты (комиссии) вправе проводить совместные заседания. При этом вопросы, подлежащие обсуждению одновременно в нескольких комитетах (комиссиях), могут рассматриваться как на их совместных, так и раздельных заседаниях.

Организационное, правовое, материально-техническое, информационное обеспечение работы комитетов и комиссий осуществляет аппарат представительного органа.

Правотворческая, организаторская и контрольная функции представительных органов местного самоуправления реализуются посредством сессий, заседаний. Именно на них принимаются решения и нормативные правовые акты.

Расходы на обеспечение деятельности представительного органа предусматриваются в местном бюджете отдельной строкой.

## **8.5. Исполнительные органы муниципального образования**

Система органов власти местного самоуправления во все времена в нашей стране и за рубежом, как правило, состояла и состоит, прежде всего, из двух органов власти - представительной и исполнительно-распорядительной (администрации). Муниципальная исполнительная власть (местная администрация), в свою очередь, состоит из ряда структурных подразделений - органов местной администрации муниципального образования.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ внес необходимую определенность в систему исполнительных органов муниципальных образований, включив в нее главу муниципального образования и местную администрацию, наличие которых в муниципальном образовании является обязательным. Кроме них, могут образовываться и иные коллегиальные и единоличные органы местного самоуправле-

ния. Такие органы и должностные лица местного самоуправления могут избираться непосредственно населением или формироваться представительным органом муниципального образования. Они должны обладать собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

*Глава муниципального образования* является его высшим должностным лицом, возглавляющим деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования. Глава муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования избирается на муниципальных выборах, либо представительным органом муниципального образования из своего состава, либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. В поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, глава муниципального образования избирается на сходе граждан и исполняет полномочия главы местной администрации. В случае избрания на муниципальных выборах либо входит в состав представительного органа муниципального образования и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию. В случае избрания представительным органом муниципального образования из своего состава исполняет полномочия его председателя либо возглавляет местную администрацию. Полномочия депутата представительного органа муниципального образования, избранного главой данного муниципального образования, возглавляющим местную администрацию, прекращаются. Глава муниципального образования не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации. В случае избрания представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, возглавляет местную администрацию.

В пределах своих полномочий глава муниципального образования:

- представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования;
- подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования;
- издает в пределах своих полномочий правовые акты;

- вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования;

- обеспечивает осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования.

Глава муниципального образования, являющийся одновременно главой местной администрации, имеет право отклонить нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования, с мотивированным обоснованием отклонения либо с предложениями о внесении в него изменений и дополнений (отлагательное вето). Это решение может быть преодолено представительным органом, если при повторном голосовании за принятие указанного акта проголосовало не менее 2/3 от установленного числа депутатов (квалифицированное большинство). В этом случае глава муниципального образования обязан подписать нормативный правовой акт.

Полномочия главы муниципального образования прекращаются досрочно в случае:

- смерти;
- отставки по собственному желанию;
- отрешения от должности в соответствии со ст. 74 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ;

- признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;

- вступления в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда;

- выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;

- прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имею-

щий гражданство иностранного государства, имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;

- отзыва избирателями;
- установленной в судебном порядке стойкой неспособностью по состоянию здоровья осуществлять полномочия главы муниципального образования;
- преобразования муниципального образования, осуществляемого в соответствии нормами законодательства РФ, а также в случае упразднения муниципального образования;
- утраты поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением с городским округом;
- увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25%, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом.

Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется в соответствии с уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями по осуществлению отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Федерации.

Местной администрацией руководит *глава местной администрации* на принципах единоначалия. Главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность глав местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение этой должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования. Порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации устанавливается представительным органом муниципального образования. Порядок проведения конкурса должен предусматривать опубликование условий конкурса, сведений о дате, времени и месте его проведения, проекта контракта не позднее чем за 20 дней до дня проведения конкурса. Лицо назначается на должность главы местной администрации представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Контракт с главой местной администрации заключается главой муниципального образования. Глава местной администрации не вправе заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств ино-

странных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации. Глава местной администрации не вправе 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. Глава местной администрации должен соблюдать ограничения, запреты, исполнять обязанности, которые установлены федеральными законами от 25.12.2008 № 273-ФЗ "О противодействии коррупции", от 03.12.2012 № 230-ФЗ "О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам", от 07.05.2013 № 79-ФЗ "О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами".

Полномочия главы местной администрации, осуществляемые на основе контракта, прекращаются досрочно в случае:

- смерти;
- отставки по собственному желанию;
- расторжения контракта;
- отрешения от должности в соответствии с федеральным законодательством;
- признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- вступления в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда;
- выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
- прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являю-

щегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;

- призыва на военную службу или направления на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу;

- преобразования муниципального образования, осуществляемого в соответствии с ч. 3, 3.2, 4-6, 6.1, 6.2, 7, 7.1, 7.2 ст. 13 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ, а также в случае упразднения муниципального образования;

- утраты поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением с городским округом;

- увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25%, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом;

- вступления в должность главы муниципального образования, исполняющего полномочия главы местной администрации.

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. Местная администрация как юридическое лицо действует на основании общих для организаций данного вида положений Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ в соответствии с Законом о некоммерческих организациях применительно к учреждениям.

Глава местной администрации руководит деятельностью аппарата администрации и органов местной администрации на принципах единоначалия и несет ответственность за надлежащее осуществление ими своих полномочий. Заместители главы местной администрации выполняют функции в соответствии с распределением обязанностей, установленным главой местной администрации либо по его представлению представительным органом. В случае отсутствия главы местной администрации или невозможности выполнения им своих обязанностей его полномочия осуществляет первый заместитель.

Аппарат главы администрации образуется в крупных муниципальных образованиях в составе ряда структурных подразделений и должностных лиц для непосредственного обеспечения исполнения полномочий главы администрации и его заместителей. Обычно аппарат состоит из организационного отдела, канцелярии, юридического отдела, сектора кадров, управления делами, бухгалтерии. В неболь-

ших по численности муниципальных образований в составе аппарата не создаются структурные подразделения, а образуется он только из должностных лиц и работников вспомогательного и обслуживающего персонала.

В отличие от одного из основополагающих принципов осуществления государственной власти в России и в субъектах Федерации на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную власть, разделение власти на местном уровне на самостоятельные органы не производится. Функция исполнительных органов местного самоуправления состоит в осуществлении управленческой, организационной деятельности, направленной на исполнение правовых актов, принятых непосредственно населением муниципального образования или его представительным органом. И в органах местного самоуправления, наделенных местным сообществом этими функциями, должна соблюдаться та же субординация. Именно такая субординация гарантирует, во-первых, единство власти и управления в местном сообществе и, во-вторых, господство права.

В соответствии с общепринятым во многих странах эталоном местного самоуправления как демократического института исполнительный орган местного сообщества должен быть подотчетен и подконтролен представительному органу. Подобная модель субординации закреплена и в российском законодательстве, однако она не всегда дееспособна, так как не подкреплена реальным механизмом осуществления.

## **8.6. Законодательство Самарской области о структуре органов местного самоуправления**

Устав Самарской области определяет организацию местного самоуправления в Самарской области.

Местное самоуправление на территории Самарской области осуществляется в городских, сельских поселениях, муниципальных районах и городских округах.

Границы территорий муниципальных образований в Самарской области устанавливаются и изменяются законами Самарской области в соответствии с требованиями, предусмотренными федеральным законом.

Преобразование муниципальных образований путем объединения или разделения муниципальных образований, изменения статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа осуществляется



законами Самарской области в соответствии с требованиями, предусмотренными федеральным законом.

Наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) устанавливаются законом Самарской области с учетом исторических и иных местных традиций.

Органы государственной власти Самарской области обеспечивают на территории Самарской области государственные гарантии прав населения Самарской области на осуществление местного самоуправления, содействуют созданию совета муниципальных образований Самарской области, в случаях и в порядке, установленных федеральным законом, осуществляют меры по выравниванию уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований в Самарской области.

*Губернатор Самарской области* в случаях и в порядке, установленных федеральным законом, издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования), а также в случаях и в порядке, установленных федеральным законом, вносит на рассмотрение Самарской губернской думы проект закона Самарской области о роспуске представительного органа муниципального образования.

*Самарская губернская дума* в случаях и в порядке, установленных федеральным законом, принимает закон Самарской области о роспуске представительного органа муниципального образования.

Отдельные полномочия органов местного самоуправления в Самарской области могут временно осуществляться органами государственной власти Самарской области в случаях и в порядке, предусмотренных федеральным законом.

Представим перечень нормативно-правовых актов, регулирующих структуру и деятельность органов и должностных лиц, осуществляющих местное самоуправление в Самарской области:

Закон Самарской области от 10.12.2003 № 112-ГД "О выборах главы муниципального образования, другого выборного должностного лица местного самоуправления";

Закон Самарской области от 08.06.2006 № 57-ГД "О выборах депутатов представительного органа муниципального образования";

Закон Самарской области от 05.03.2005 № 81-ГД "Об установлении численности, наименования представительных органов первого созыва вновь образованных муниципальных образований в Самарской области, сроков их полномочий и даты их выборов";

Закон Самарской области от 05.03.2005 № 82-ГД "Об установлении наименования, срока полномочий и даты выборов глав вновь образованных муниципальных образований в Самарской области";

Закон Самарской области от 30.06.2005 № 132-ГД "Об установлении наименований органов и должностных лиц местного самоуправления муниципальных образований на территории Самарской области".

## **8.7. Структура органов городского самоуправления в городском округе Самара**

Система органов местного самоуправления в городском округе Самара выглядит следующим образом:

1) Дума городского округа Самара - представительный орган городского округа Самара;

2) Глава городского округа Самара - высшее должностное лицо городского округа Самара, избираемое на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах;

3) Администрация городского округа Самара - исполнительно-распорядительный орган городского округа Самара, возглавляемый Главой городского округа Самара;

4) Контрольно-счетная палата городского округа Самара - постоянно действующий орган внешнего муниципального финансового контроля;

5) Департамент управления имуществом городского округа Самара и Департамент строительства и архитектуры городского округа Самара.

Дума, Глава городского округа и Администрация городского округа действуют от имени и в интересах всего городского сообщества в качестве общегородских органов самоуправления.

Глава городского округа, Глава администрации городского округа от имени городского округа приобретают и осуществляют имущественные и иные права и обязанности, выступают в суде без доверенности.

Изменения и (или) дополнения в структуру органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления городского округа Самара осуществляются только путем внесения изменений и (или) дополнений в Устав в порядке, установленном для внесения изменений и дополнений в Устав городского округа, и с учетом требований федерального закона.

Не допускается участие органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления городского округа Самара.

Избирательная комиссия городского округа Самара является муниципальным органом городского округа Самара и не входит в структуру органов местного самоуправления городского округа Самара.

### Дума городского округа Самара

Начало истории Самарской городской думы следует отнести к августу 1870 г., когда в Самаре было создано первое Губернское по городским делам Присутствие, которое и должно было организовать выборы новой Думы. Причем Думу должны были избирать жители города на 4 года, а затем вести надзор за ее деятельностью; 13 августа 1870 г. Присутствие приняло решение провести выборы гласных в Думу в январе 1871 г.

Избирательное право ограничивалось рядом условий: подданством, возрастом (не менее 25 лет), отсутствием недоимок по общественным платежам. И только владение недвижимым имуществом в пределах города давало беспорное право на участие в выборах. Купцы могли стать избирателями, если они прожили в городе не менее 2 лет. Практически выбор Думы поручался состоятельным людям города, а списки избирателей составлялись по величине уплачиваемых городских налогов.

В 1892 г. избирательный закон был изменен, и выборы стали проходить по территориальным (как тогда называли - полицейским) участкам. В Самаре их было 5.

В первых выборах Городской думы Самары на 34 494 человек избирательное право получили лишь 3116 (9%), а принял участие в голосовании только 231 житель (7,4% избирателей).

Открытие Городской думы состоялось 3 февраля 1871 г. В Доме Самарского городского общества собрались гласные для выборов на городские должности. Гласные были приведены к присяге в соответствии со ст. 96 Городового Положения 1870 г. Председательствовал купец I гильдии Василий Ефимович Буреев, который и стал первым городским Головой Самары.

Городской Голова сочетал в своей компетенции распорядительные и исполнительные функции.

На первом же заседании Думы нового созыва был избран ее исполнительный постоянно действующий орган - Управа из нескольких членов и Председателя (Головы).

В помощь им, уже на общественных началах, были созданы постоянные комиссии (бюджетная, строительная) и комиссии для подготовки решения по какому-то конкретному вопросу.

Дума и Управа работали под надзором губернатора и непосредственно Губернского по городским делам Присутствия.

Общие собрания гласных Думы проходили по нескольку раз в год, им принадлежали распорядительные функции. Решения на собраниях иногда принимались после долгих дискуссий.

Одно время гласные разделялись на партию Чельшева и партию фон Вакано. Конечно, за этими партиями стояли интересы разных групп самарских предпринимателей. Каждая группа хотела видеть городским головой своего человека. И все же Самаре везло. Самарцы выбирали городской головой достойных людей. Достаточно назвать П.В. Алабина, М.Д. Чельшева, С.Е. Пермякова. Эти люди не жалели ни сил, ни средств на то, чтобы Самара процветала.

На органы городского самоуправления было возложено содержание городской полиции, расквартированных в городе воинских частей, пожарных команд, тюрем, их охраны, предоставление помещений для государственных структур. В полном ведении местного самоуправления было благоустройство города.

Систематическое благоустройство улиц началось после введения нового "Городского положения": Городская дума создала особую исполнительную комиссию, которая должна была разработать проект и сроки мощения улиц и составить смету расходов.

К числу постоянных забот Думы относилось и озеленение города: благоустройство Струковского сада, ставшего местом отдыха, общеная и своего рода достопримечательностью Самары.

В 1885 г. Думой был составлен проект строительства набережной между улицами Панской (Ленинградской) и Заводской (Венцека).

Уже к июлю 1886 г. была построена деревянная набережная, проведено благоустройство спусков к реке. Строительство каменной набережной началось в 1892 г.

Городская дума осуществляла налоговую политику, формировала бюджет города, который утверждался ежегодно. Доходы Думы складывались из нескольких источников. Это, прежде всего, сборы с городских имуществ, оброчных статей и различных налогов с владельцев недвижимого имущества. Городская казна получала доход с процентов капиталов, помещенных в банки, но не пренебрегала и косвенными налогами с владельцев собак, лошадей, штрафами за нарушение правил торговли.

Постановления Городской думы обязаны были выполнять все жители Самары. Большая часть постановлений Думы регламентировала правила торговли.

Городская дума давала разрешение на аренду земли под строительство заводов, размещение пристаней, складов, вела переговоры с

иностранными компаниями по поставке городу необходимого оборудования. Городская дума боролась с преступностью. Для укрепления правопорядка на улицах с 1 января 1909 г. начало действовать специальное постановление об учреждении ночной охраны.

В социальной сфере - народном образовании, медицинском обслуживании - роль Городской думы ограничивалась финансированием. Ей приходилось решать также и такие проблемы, как выделение пенсий, пособий, материальной помощи.

Думу не раз выручали ее члены - самарские предприниматели А.Н. Шихобалов, Я.Г. Соколов, В.М. Сурошников, фон Вакано и др., выделяя деньги в долг, а то и оплачивая какие-то городские расходы.

Среди несомненных заслуг Самарской думы - содействие различным благотворительным организациям, школам. На своих заседаниях Дума утверждала звания почетных граждан Самары, а также стипендии в честь граждан, внесших наибольший вклад в развитие города.

Городская дума того периода была подотчетна органам государственной власти, и ее решения могли отменяться губернатором. Глава губернии следил за деятельностью представительного органа с помощью Губернского по городским делам Присутствия.

После свержения в России самодержавия было принято новое положение, по которому правом выставлять кандидатов на выборы в Городскую думу имели только партии. В результате в сентябре 1917 г. город получил политизированную Думу: 34 места имели большевики, 32 - эсеры, остальные 40 мест разделили мелкие партии.

Параллельно с Думой начал свою деятельность городской Совет рабочих, крестьянских и солдатских депутатов. Вскоре Дума перестала существовать. Ее вновь возродили лишь на 2 месяца в июле 1918 г., когда город заняли чехословацкие войска.

Появившийся в октябре 1918 г. представительный орган власти - городской Совет народных депутатов просуществовал 75 лет.

В 50-е гг. прошлого века численность советского городского парламента достигла 500 человек, на время была упразднена должность председателя, а на заседаниях председательствовал кто-нибудь из депутатов. Выборы в такой Совет нельзя было назвать демократичными. По каждому округу выдвигался один кандидат, число представителей всех социальных групп регламентировалось партийными органами. В 1990 г. впервые городской Совет народных депутатов был избран демократическим путем.

Совет активно вмешивался во многие сферы городской жизни, начиная с назначения муниципальных чиновников и кончая вопросами распоряжения городской собственностью. В октябре 1993 г. он был распущен.

В марте 1994 г. состоялись первые выборы в Городскую думу. Глава города был избран всеобщим голосованием. Он являлся также и председателем Городской думы<sup>1</sup>.

С принятием Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ один человек не мог возглавлять исполнительную и представительную ветви власти; и 22 октября 2006 г. состоялись выборы Главы городского округа Самара, на которых победу одержал В.А. Тархов, а на заседании Думы IV созыва 27 октября 2006 г. В.А. Ильин был избран председателем Думы городского округа Самара.

Статусу *Думы городского округа Самара* посвящена гл. 9 Устава городского округа Самара Самарской области. Дума городского округа обладает правами юридического лица, имеет печать, символику и другие реквизиты юридического лица, в своей деятельности подотчетна населению городского округа Самара.

Дума городского округа Самара состоит из 41 депутата, избираемого из состава представительных органов внутригородских районов городского округа Самара в соответствии с нормой представительства, установленной Законом Самарской области от 30.03.2015 № 23-ГД "Об осуществлении местного самоуправления на территории городского округа Самара Самарской области", сроком на 5 лет.

Организацию деятельности Думы осуществляет Председатель Думы городского округа Самара, избираемый Думой из своего состава на первом заседании нового созыва на срок полномочий Думы.

В случае досрочного прекращения полномочий Председателя Думы городского округа Самара новый председатель избирается на заседании Думы, на котором принято решение о таком досрочном прекращении полномочий.

Депутат считается избранным на должность Председателя Думы городского округа Самара, если за него проголосовало не менее 21 депутата Думы.

Председатель Думы городского округа Самара осуществляет свои полномочия на постоянной основе.

Дума обладает правом законодательной инициативы в Губернской думе Самарской области. Дума самостоятельно определяет свою структуру, формы организации и правила организационно-технического обеспечения своей работы в соответствии с принятым ею Положением о Думе.

К *исключительной компетенции Думы городского округа Самара* в соответствии с Уставом относится:

---

<sup>1</sup> См.: [www.gorduma.samara.ru](http://www.gorduma.samara.ru).

1) принятие Устава городского округа Самара и внесение в него изменений и дополнений;

2) утверждение бюджета городского округа Самара 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) утверждение стратегии социально-экономического развития городского округа Самара;

5) определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в собственности городского округа Самара;

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 городского округа Самара в организациях межмуниципального сотрудничества;

8) определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления городского округа Самара;

9) контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления городского округа Самара полномочий по решению вопросов местного значения;

10) принятие решения об удалении Главы городского округа Самара в отставку;

11) утверждение правил благоустройства городского округа Самара.

К компетенции Думы относятся иные полномочия в соответствии с федеральным, областным законодательством и Уставом:

- утверждение по представлению Главы городского округа Самара структуры Администрации городского округа Самара, положений об органах Администрации городского округа Самара, являющихся юридическими лицами;

- принятие решений об учреждении межмуниципальных хозяйственных обществ;

- принятие решений о создании автономных некоммерческих организаций и фондов;

- иные полномочия, установленные в Уставе, а также иные вопросы, отнесенные к компетенции представительных органов местного самоуправления федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними Уставом Самарской области и законами Самарской области.

Дума городского округа Самара принимает решения по вопросам, входящим в ее компетенцию, коллегиально.

Расходы на обеспечение деятельности Думы городского округа Самара предусматриваются в бюджете городского округа Самара отдельной строкой в соответствии с классификацией расходов бюджетов Российской Федерации.

Срок полномочий Думы составляет 5 лет. Полномочия Думы городского округа Самара могут быть прекращены досрочно в случае ее роспуска в порядке и по основаниям, которые предусмотрены федеральным законом. Полномочия Думы городского округа Самара могут быть также прекращены:

- в случае принятия не менее чем 28 депутатами Думы городского округа Самара решения о самороспуске;

- в случае вступления в силу решения Самарского областного суда о неправомочности данного состава депутатов Думы городского округа Самара, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий;

- в случае нарушения срока принятия муниципального правового акта, требуемого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления граждан;

- в иных случаях, предусмотренных федеральным законом.

Досрочное прекращение полномочий Думы городского округа Самара влечет досрочное прекращение полномочий ее депутатов.

Свои полномочия Дума может осуществлять в случае избрания не менее 2/3 от установленного Уставом состава Думы и принимает правовые акты исключительно в коллегиальном порядке. Полномочия Думы прекращаются со дня начала работы Думы нового созыва, за исключением случаев досрочного прекращения полномочий.

Для принятия решения о самороспуске Думы необходимо большинство в 3/4 от установленного состава Думы. Для принятия решения о внесении изменений и дополнений в Устав необходимо большинство в 2/3 от состава Думы. Для принятия решения по другим вопросам достаточно простого большинства от состава Думы (21 человек).

Днем начала работы Думы является день проведения первого заседания Думы нового созыва.

Основной формой деятельности Думы являются заседания. Первое заседание Думы городского округа Самара нового созыва назначается действующим составом Думы в течение 5 дней со дня внесения в Думу городского округа решений представительных органов внутригородских районов об избрании своих представителей в состав Думы при условии избрания не менее 28 депутатов.



Первое заседание Думы городского округа Самара нового созыва проводится не позднее чем на 30-й день после избрания Думы в правомочном составе.

По представлению Председателя Дума избирает на своем заседании тайным голосованием заместителя (заместителей) Председателя Думы на срок, не превышающий срока полномочий Думы. В случае двукратного отклонения Думой представленной Председателем кандидатуры заместителя право представления кандидатуры переходит к депутатам Думы в количестве не менее 1/3 от ее состава.

Количество заместителей, порядок избрания, переизбрания и добровольного сложения полномочий заместителя (заместителей) Председателя Думы определяется в соответствии с Положением о Думе, Регламентом заседаний Думы.

Заместитель Председателя может входить в состав комитетов Думы, а также являться председателем одного из комитетов, в состав которого он входит. Заместитель Председателя Думы выполняет функции в соответствии с распределением обязанностей, установленных Думой, и поручениями Главы городского округа (Председателя Думы).

Для предварительного рассмотрения вопросов, входящих в компетенцию Думы, и подготовки по ним решений Думы и контроля за их исполнением из числа депутатов создаются комитеты и комиссии. Комитеты Думы создаются на срок полномочий Думы. Комиссии Думы создаются на определенный срок для рассмотрения (разрешения) отдельных, возникающих в ходе работы Думы вопросов.

Структура, порядок формирования, полномочия и организация работы комитетов Думы определяются Положением о Думе. Председатели (заместители председателя) постоянных комитетов, комиссий избираются на заседаниях соответствующих комитетов, комиссий из числа депутатов, входящих в их состав, в порядке, определенном Положением о Думе и Регламентом заседаний Думы. Решение об их избрании утверждается на заседании Думы.

Дума может образовывать временные комиссии и рабочие группы для подготовки и рассмотрения конкретных вопросов по предметам своего ведения. Порядок формирования, задачи и срок полномочий временных комиссий и рабочих групп определяются при их образовании.

Дума не имеет права:

1) изменять срок полномочий Думы данного созыва и срок полномочий депутатов в течение срока этих полномочий;

2) вносить в Устав изменения и дополнения, ограничивающие права городского округа как муниципального образования либо права жителей городского округа, если это прямо не вытекает из требований законов.

Депутат Думы - лицо, избранное населением, проживающим на территории городского округа, наделенное полномочиями, предусмотренными федеральным и областным законодательством, а также Уставом. Полномочия депутата начинаются со дня его избрания и прекращаются со дня начала работы Думы нового созыва, за исключением случаев, предусмотренных Уставом. Депутат может осуществлять свои полномочия на постоянной основе. На постоянной основе могут работать не более 4 депутатов состава Думы.

В течение срока своих полномочий депутат, работающий на постоянной основе, не может занимать иные оплачиваемые должности, заниматься иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности. Полномочия депутата не могут быть переданы другому лицу. Депутат не вправе использовать свой статус для деятельности, не связанной с осуществлением депутатских полномочий.

Формами депутатской деятельности являются:

- 1) участие в заседаниях Думы;
- 2) участие в работе комитетов и комиссий Думы в порядке, установленном Думой;
- 3) внесение на рассмотрение Думы проектов правовых актов и поправок к ним;
- 4) направление депутатских запросов, обращений;
- 5) работа с избирателями.

Депутатская деятельность может осуществляться также в иных формах, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами Самарской области, Уставом, решениями Думы. Гарантии прав депутатов при привлечении их к уголовной или административной ответственности, задержании, аресте, обыске, допросе, совершении в отношении них иных уголовно-процессуальных и административно-процессуальных действий, а также при проведении оперативно-розыскных мероприятий в отношении депутатов, занимаемого ими жилого и (или) служебного помещения, их багажа, личных и служебных транспортных средств, переписки, используемых ими средств связи, принадлежащих им документов устанавливаются действующим законодательством.

Депутат не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата, в том числе и по истечении срока его полномочий. Данное положение не распространяется на случаи, когда депутатом были допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена законодательством.

Полномочия депутата прекращаются досрочно в случае:

- смерти;
- отставки по собственному желанию;
- признания его судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- признания его судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- вступления в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда;
- выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
- прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;
- досрочного прекращения полномочий депутата представительного органа соответствующего внутригородского района городского округа Самара, в том числе в случае отзыва избирателями внутригородского района городского округа Самара, в котором он был избран, в соответствии с федеральным законодательством и уставом внутригородского района городского округа Самара;
- досрочного прекращения полномочий Думы городского округа Самара;
- призыва на военную службу или направления на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу;
- в иных случаях, установленных федеральным законом.

Полномочия депутата Думы городского округа Самара прекращаются досрочно в случае несоблюдения ограничений, установленных Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ.

### Глава городского округа Самара

Глава городского округа Самара является высшим выборным должностным лицом городского округа Самара, возглавляющим Администрацию городского округа, избирается на муниципальных выбо-

рах сроком на 5 лет. Глава городского округа Самара осуществляет свои полномочия на постоянной основе, наделяется собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, подконтролен и подотчетен населению и Думе городского округа Самара.

Глава городского округа Самара считается вступившим в должность с момента принесения присяги на первом после его избрания заседании Думы городского округа Самара: "Клянусь при осуществлении полномочий Главы городского округа Самара уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, действовать в интересах населения городского округа Самара, соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральное и областное законодательство, Устав городского округа Самара, иные муниципальные правовые акты городского округа Самара".

Полномочия Главы городского округа Самара начинаются со дня его вступления в должность и прекращаются в день вступления в должность вновь избранного Главы городского округа Самара, за исключением случаев, предусмотренных в Уставе.

В решении вопросов местного значения Глава городского округа Самара наделяется следующими полномочиями (ст. 24 Устава городского округа Самара Самарской области):

1) без доверенности представляет городской округ Самара в отношениях с органами государственной власти, государственными органами, органами местного самоуправления городского округа Самара, других муниципальных образований, гражданами и организациями, действует от имени городского округа Самара, подписывает договоры (соглашения и т.п.) от имени городского округа Самара;

2) от имени городского округа Самара осуществляет международные и внешнеэкономические связи;

3) представляет городской округ Самара в организациях межмуниципального сотрудничества;

4) принимает решение об учреждении печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов городского округа Самара и иной официальной информации;

5) подписывает и обнародует в порядке, установленном настоящим Уставом, решения Думы городского округа Самара;

6) возглавляет Администрацию городского округа Самара, назначает должностных лиц Администрации городского округа Самара, руководит Администрацией городского округа Самара на принципах единоначалия и решает иные вопросы по организации работы Администрации городского округа Самара;

7) принимает в пределах своих полномочий, установленных федеральными законами и законами Самарской области, Уставом город-

ского округа Самара Самарской области, нормативными правовыми актами Думы городского округа Самара, постановления Администрации городского округа Самара по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления городского округа Самара в соответствии с федеральными законами и законами Самарской области, а также распоряжения Администрации городского округа Самара по вопросам организации ее работы;

8) обеспечивает осуществление Администрацией городского округа Самара полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления городского округа Самара федеральными законами и законами Самарской области;

9) координирует деятельность органов Администрации городского округа Самара, органов местного самоуправления городского округа Самара, подконтрольных и подотчетных ему;

10) представляет на утверждение Думы городского округа Самара структуру Администрации городского округа, положения об органах Администрации городского округа, являющихся юридическими лицами;

11) распределяет обязанности между должностными лицами Администрации городского округа Самара, утверждает положения об органах Администрации городского округа, не являющихся юридическими лицами;

12) осуществляет права и обязанности работодателя в отношении муниципальных служащих и иных работников Администрации городского округа Самара;

13) назначает и освобождает от должности руководителей Департамента управления имуществом, Департамента градостроительства, муниципальных унитарных предприятий и муниципальных учреждений городского округа Самара, осуществляет права и обязанности работодателя в отношении указанных лиц;

14) вправе уполномочить первого заместителя и заместителя главы городского округа Самара, должностных лиц Администрации городского округа Самара осуществлять отдельные права и обязанности работодателя в отношении муниципальных служащих и иных работников и органов Администрации городского округа Самара, а также руководителей муниципальных унитарных предприятий и муниципальных учреждений городского округа Самара;

15) учреждает и формирует общественные, консультационные, совещательные органы городского округа Самара, Администрации городского округа Самара;

16) в соответствии с решением Думы городского округа Самара о бюджете городского округа на соответствующий финансовый год (соответствующий финансовый год и плановый период) принимает решения о предоставлении бюджетных кредитов, субсидий за счет бюджета городского округа Самара;

17) в установленном порядке выдает разрешения на строительство, разрешения на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на территории городского округа Самара;

18) вправе участвовать в работе Думы городского округа Самара, ее комитетов и комиссий посредством следующих форм:

- присутствия на заседаниях Думы городского округа Самара, ее комитетов и комиссий с правом совещательного голоса;

- предлагать вопросы в повестку дня заседания Думы городского округа Самара;

- вынесения на рассмотрение Думы городского округа Самара проектов муниципальных правовых актов;

- выступления с докладами и содокладами по вопросам повестки заседания Думы городского округа Самара;

- пользоваться правом внеочередного выступления на заседании Думы городского округа Самара;

19) вправе инициировать созыв внеочередного заседания Думы городского округа Самара;

20) назначает половину членов конкурсной комиссии по проведению конкурса на замещение должностей глав администраций внутригородских районов городского округа Самара;

21) осуществляет иные полномочия по решению вопросов местного значения, которые в соответствии с федеральным законодательством, законодательством Самарской области, Уставом городского округа Самара и решениями Думы городского округа не отнесены к полномочиям Думы и иных органов местного самоуправления городского округа Самара.

При осуществлении полномочий по решению вопросов местного значения Главе городского округа Самара гарантируется:

- денежное вознаграждение и иные выплаты, предусмотренные федеральными и областными законами, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления городского округа Самара;

- ежегодный оплачиваемый отпуск;

- пенсионное обеспечение за выслугу лет и пенсионное обеспечение членов семьи Главы городского округа Самара в случае его смерти, наступившей в связи с исполнением им должностных обязанностей;

- обязательное государственное страхование на случай причинения вреда здоровью и имуществу в связи с исполнением им должностных обязанностей;

- обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или потери трудоспособности в течение срока осуществления им полномочий или по окончании этого срока, но наступивших в связи с исполнением им должностных обязанностей.

Реализация указанных гарантий обеспечивается за счет средств бюджета городского округа Самара. Гарантии прав Главы городского округа Самара при привлечении его к уголовной или административной ответственности, задержании, аресте, обыске, допросе, совершении в отношении него иных уголовно-процессуальных и административно-процессуальных действий, а также при проведении оперативно-розыскных мероприятий в отношении Главы городского округа Самара, занимаемого им жилого и (или) служебного помещения, его багажа, личных и служебных транспортных средств, переписки, используемых им средств связи, принадлежащих ему документов устанавливаются федеральными законами.

Глава городского округа Самара:

- может заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, участвовать в управлении коммерческой организацией или в управлении некоммерческой организацией (за исключением участия в управлении Советом муниципальных образований Самарской области, иных объединений муниципальных образований, политической партией, участия в съезде (конференции) или общем собрании иной общественной организации, жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, садоводческого, огороднического, дачного потребительских кооперативов, товарищества собственников недвижимости), кроме случаев, предусмотренных федеральными законами, и случаев, если участие в управлении организацией осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации от имени органа местного самоуправления;

- может заниматься иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

- может входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммер-

ческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

- не может быть депутатом Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации, членом Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации, депутатом законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, занимать иные государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, а также должности государственной гражданской службы и должности муниципальной службы;

- не может одновременно исполнять полномочия депутата Думы городского округа Самара, депутата представительного органа иного муниципального образования или выборного должностного лица местного самоуправления иного муниципального образования, за исключением случаев, установленных федеральным законом;

- не может участвовать в качестве защитника или представителя (кроме случаев законного представительства) по гражданскому, административному или уголовному делу либо делу об административном правонарушении;

- не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию и другие действия, соответствующие статусу Главы городского округа Самара, в том числе по истечении срока его полномочий. Данное положение не распространяется на случаи, когда Главой городского округа Самара допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом.

Полномочия Главы городского округа Самара прекращаются досрочно в случае:

- смерти;
- отставки по собственному желанию;
- удаления его в отставку в соответствии с Уставом городского округа Самара Самарской области;
- отрешения его от должности в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ;
- признания его судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- признания его судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- вступления в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда;



- выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;

- прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;

- установленной в судебном порядке стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять полномочия Главы городского округа Самара;

- призыва на военную службу или направления на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу;

- в случае отзыва избирателями в соответствии с федеральным законодательством;

- в иных случаях, предусмотренных Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ.

Полномочия Главы городского округа Самара прекращаются досрочно также в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации в случаях, предусмотренных ч. 6.1 ст. 36 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ.

В случае досрочного прекращения полномочий Главы городского округа Самара назначаются выборы Главы городского округа Самара в порядке, предусмотренном законодательством.

В случаях, когда Глава городского округа Самара не может осуществлять свои полномочия в связи с временной нетрудоспособностью, нахождением в командировке или в отпуске либо в случае досрочного прекращения полномочий, до вступления в должность нового Главы городского округа Самара его полномочия осуществляет первый заместитель Главы городского округа Самара.

Первый заместитель Главы городского округа Самара назначается на должность и освобождается от должности Главой городского округа Самара, он осуществляет следующие полномочия:

- выполняет отдельные поручения Главы городского округа Самара;

- координирует деятельность Администрации городского округа, органов Администрации городского округа, иных органов местного

самоуправления городского округа, муниципальных унитарных предприятий и муниципальных учреждений городского округа Самара;

- координирует работу заместителей Главы городского округа Самара и руководителей территориальных органов Администрации городского округа;

- непосредственно обеспечивает исполнение полномочий Главы городского округа Самара;

- издает приказы и распоряжения по вопросам, отнесенным к его компетенции.

### Администрация городского округа Самара

Статусу Администрации городского округа Самара посвящена ст. 25 Устава городского округа Самара Самарской области. Администрация городского округа является исполнительно-распорядительным органом, наделяемым Уставом городского округа полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами Самарской области.

Администрация городского округа Самара состоит из отраслевых (функциональных) органов. Структура Администрации утверждается Думой городского округа Самара по представлению Главы городского округа.

Администрация городского округа Самара обладает правами юридического лица и действует на основании общих для организаций данного вида положений Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации применительно к казенным учреждениям, имеет собственную печать.

Администрация городского округа Самара для решения вопросов местного значения наделяется следующими полномочиями:

- 1) разрабатывает проект решения о бюджете городского округа Самара на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) и отчет о его исполнении, осуществляет исполнение бюджета городского округа Самара;

- 2) реализует программы и планы социально-экономического развития городского округа Самара;

- 3) разрабатывает и утверждает схемы размещения нестационарных торговых объектов;

- 4) осуществляет международные и внешнеэкономические связи;

- 5) осуществляет функции и полномочия учредителя в отношении муниципальных унитарных предприятий и муниципальных учреждений городского округа Самара;

6) устанавливает тарифы на услуги, предоставляемые муниципальными унитарными предприятиями и муниципальными учреждениями городского округа Самара, и работы, выполняемые муниципальными унитарными предприятиями, муниципальными учреждениями городского округа Самара, если иное не предусмотрено федеральными законами;

7) организует сбор статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы городского округа Самара, и предоставляет указанные данные органам государственной власти;

8) осуществляет планирование и закупку товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд;

9) учреждает печатное средство массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов городского округа Самара и иной официальной информации;

10) осуществляет функции и полномочия органа муниципального контроля в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством Самарской области и в порядке, установленном муниципальными правовыми актами городского округа Самара;

11) осуществляет иные полномочия, отнесенные федеральным законодательством и законодательством Самарской области к полномочиям исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований и Уставом городского округа Самара, решениями Думы, постановлениями Администрации городского округа - к полномочиям Администрации городского округа Самара.

Администрация городского округа подотчетна и подконтрольна Думе городского округа Самара.

Администрация осуществляет свои полномочия на постоянной бессрочной основе. Руководит Администрацией на принципах единоначалия Глава городского округа Самара.

Иные вопросы организации и деятельности Администрации городского округа Самара определяются Регламентом деятельности Администрации, утверждаемым Главой городского округа с учетом положений Устава.

Структура Администрации городского округа утверждается Думой по представлению Главы администрации городского округа.

#### Контрольно-счетная палата городского округа Самара

Контрольно-счетная палата городского округа Самара является постоянно действующим органом внешнего муниципального финансового контроля и образуется Думой городского округа. Контрольно-

счетная палата обладает организационной и функциональной независимостью и осуществляет свою деятельность самостоятельно.

Контрольно-счетная палата городского округа Самара обладает правами юридического лица и действует на основании общих для организаций данного вида положений Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ, Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований" в соответствии с ГК РФ применительно к казенным учреждениям.

Деятельность Контрольно-счетной палаты не может быть приостановлена, в том числе в связи с досрочным прекращением полномочий Думы городского округа Самара.

Контрольно-счетная палата городского округа Самара осуществляет следующие основные полномочия:

- 1) контроль за исполнением бюджета городского округа Самара;
- 2) экспертизу проекта бюджета городского округа Самара;
- 3) внешнюю проверку годового отчета об исполнении бюджета городского округа Самара;
- 4) организацию и осуществление контроля за законностью, результативностью (эффективностью и экономностью) использования средств бюджета городского округа Самара, а также средств, получаемых бюджетом городского округа Самара из иных источников, предусмотренных законодательством Российской Федерации;
- 5) контроль за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности городского округа Самара, в том числе охраняемыми результатами интеллектуальной деятельности и средствами индивидуализации, принадлежащими городскому округу Самара;
- 6) оценку эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств бюджета городского округа Самара, а также оценку законности предоставления муниципальных гарантий и поручительств или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет средств бюджета городского округа Самара и имущества, находящегося в муниципальной собственности городского округа;
- 7) финансово-экономическую экспертизу проектов муниципальных правовых актов городского округа Самара (включая обоснованность финансово-экономических обоснований) в части, касающейся расходных обязательств городского округа Самара, а также муниципальных программ;

8) анализ бюджетного процесса в городском округе Самара и подготовку предложений, направленных на его совершенствование;

9) подготовку информации о ходе исполнения бюджета городского округа Самара, о результатах проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий и представление такой информации в Думу городского округа Самара;

10) участие в пределах полномочий в мероприятиях, направленных на противодействие коррупции;

11) иные полномочия в сфере внешнего муниципального финансового контроля, установленные федеральными законами, законами Самарской области, Уставом городского округа Самара и нормативными правовыми актами Думы городского округа.

Контрольно-счетная палата подотчетна Думе городского округа Самара и представляет отчет о своей работе в порядке, устанавливаемом решением Думы.

Финансовое обеспечение деятельности Контрольно-счетной палаты осуществляется за счет средств бюджета городского округа Самара. Контроль за использованием Контрольно-счетной палатой средств бюджета, муниципального имущества осуществляется на основании решений Думы городского округа.

#### Департамент управления имуществом

Департамент управления имуществом городского округа Самара является органом местного самоуправления городского округа, наделяемым Уставом городского округа Самара собственными полномочиями по решению вопросов местного значения в сфере управления и распоряжения имуществом городского округа. Департамент осуществляет муниципальный контроль в рамках полномочий, установленных действующим законодательством Российской Федерации, законодательством Самарской области, Уставом и муниципальными правовыми актами городского округа Самара.

Департамент обладает правами юридического лица и действует на основании общих для организаций данного вида положений Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ применительно к казенным учреждениям, имеет собственную печать.

Полномочия Департамента по решению вопросов местного значения определяются ст. 47 Устава городского округа Самара Самарской области.

Департамент подконтролен и подотчетен Главе городского округа Самара. Департамент обязан ежеквартально представлять Главе городского округа и Думе отчет о своей работе. Формы и объем отчетов устанавливаются, соответственно, Главой и Думой городского округа Самара.

Департамент осуществляет свои полномочия на постоянной бес-  
срочной основе.

Руководство деятельностью Департамента осуществляет руко-  
водитель Департамента, назначаемый на должность и освобождаемый  
от должности Главой городского округа в порядке, предусмотренном  
действующим законодательством. Руководитель Департамента осу-  
ществляет следующие полномочия:

- организует работу Департамента;
- без доверенности представляет Департамент в отношениях с органами государственной власти, государственными органами, орга-  
нами местного самоуправления городского округа Самара, других му-  
ниципальных образований, гражданами и организациями;
- распоряжается денежными средствами и другим имуществом  
Департамента в порядке, установленном действующим законодатель-  
ством;
- распределяет полномочия между своими заместителями;
- назначает и освобождает от должности в соответствии с зако-  
нодательством муниципальных служащих и иных работников Депар-  
тамента, осуществляет в отношении указанных лиц права и обязанно-  
сти работодателя, в том числе решает вопросы поощрения и наложе-  
ния дисциплинарных взысканий;
- утверждает по согласованию с Главой городского округа Самара  
структуру Департамента;
- утверждает штатное расписание, численность, условия и размер  
оплаты труда муниципальных служащих и иных работников Департа-  
мента;
- утверждает положения о структурных подразделениях Департа-  
мента, должностные обязанности муниципальных служащих и иных  
работников Департамента;
- координирует и контролирует деятельность структурных под-  
разделений Департамента;
- издает приказы и распоряжения Департамента во исполнение  
полномочий Департамента по вопросам местного значения, распоря-  
жения и приказы руководителя Департамента по вопросам организа-  
ции деятельности Департамента;
- осуществляет иные полномочия в соответствии действующим  
законодательством.

Имущество Департамента составляет закрепленное за ним на  
праве оперативного управления имущество.

Иные вопросы организации и деятельности Департамента опре-  
деляются Регламентом деятельности Департамента, утверждаемым  
руководителем Департамента.

### Департамент строительства и архитектуры

Департамент градостроительства городского округа Самара является органом местного самоуправления, наделяемый Уставом городского округа собственными полномочиями по решению вопросов местного значения в сфере градостроительной деятельности. Департамент осуществляет муниципальный контроль в рамках полномочий, установленных действующим законодательством РФ, законодательством Самарской области, Уставом и муниципальными правовыми актами городского округа Самара.

Департамент обладает правами юридического лица и действует на основании общих для организаций данного вида положений Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ применительно к казенным учреждениям, имеет собственную печать.

Для решения вопросов местного значения в сфере градостроительной деятельности Департамент наделяется следующими полномочиями:

1) готовит документы территориального планирования городского округа Самара;

2) ведет информационные системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории городского округа Самара;

3) согласовывает проекты схем территориального планирования муниципальных районов Самарской области, имеющих общую границу с городским округом Самара;

4) осуществляет в соответствии с Градостроительным кодексом РФ полномочия заинтересованного органа местного самоуправления городского округа по вопросам градостроительной деятельности;

5) обеспечивает подготовку и осуществляет проверку документации по планировке территории;

6) участвует в разработке и реализации градостроительных разделов муниципальных программ и ведомственных целевых программ городского округа Самара и программ социально-экономического развития городского округа;

7) осуществляет контроль за разработкой и реализацией градостроительной документации;

8) осуществляет иные полномочия в сфере градостроительной деятельности в соответствии с федеральным законодательством, законодательством Самарской области, решениями Думы городского округа Самара.

Департамент подконтролен и подотчетен Главе городского округа Самара. Департамент обязан ежеквартально представлять Главе городского округа и Думе отчет о своей работе. Формы и объ-

ем отчетов устанавливаются, соответственно, Главой и Думой городского округа.

Департамент осуществляет свои полномочия на постоянной бессрочной основе.

Руководство деятельностью Департамента осуществляет руководитель Департамента, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Главой городского округа в порядке, предусмотренном действующим законодательством. Руководитель Департамента осуществляет следующие полномочия:

- организует работу Департамента;
- без доверенности представляет Департамент в отношениях с органами государственной власти, государственными органами, органами местного самоуправления городского округа Самара, других муниципальных образований, гражданами и организациями;
- распоряжается денежными средствами и другим имуществом Департамента в порядке, установленном действующим законодательством;
- утверждает планы распределения жилой площади по объектам, заказчиком которых является Департамент;
- распределяет полномочия между своими заместителями;
- назначает и освобождает от должности в соответствии с законодательством муниципальных служащих и иных работников Департамента, осуществляет в отношении указанных лиц права и обязанности работодателя, в том числе решает вопросы поощрения и наложения дисциплинарных взысканий;
- утверждает по согласованию с Главой городского округа Самара структуру Департамента;
- утверждает штатное расписание, численность, условия и размер оплаты труда муниципальных служащих и иных работников Департамента;
- утверждает положения о структурных подразделениях Департамента, должностные обязанности муниципальных служащих и иных работников Департамента, структуру и состав экспертно-консультационного совета при Департаменте и Положение о совете;
- координирует и контролирует деятельность структурных подразделений Департамента;
- издает приказы и распоряжения Департамента во исполнение полномочий Департамента по вопросам местного значения, распоряжения и приказы руководителя Департамента по вопросам организации деятельности Департамента;
- осуществляет иные полномочия в соответствии действующим законодательством.



В целях выработки и обоснования стратегии развития и управления строительным комплексом, инвестиционной и технической политики, политики ценообразования, с привлечением структур кредитно-банковской системы, инвесторов, ведущих организаций отрасли, научно-технических, консалтинговых и образовательных организаций, ведущих ученых и специалистов на договорной основе при Департаменте создается экспертно-консультационный совет. Экспертно-консультационный совет является совещательным органом. Руководитель Департамента входит в состав экспертно-консультационного совета на правах председателя совета.

Имущество Департамента составляет закрепленное за ним на праве оперативного управления имущество.

Иные вопросы деятельности Департамента определяются Регламентом деятельности Департамента, утверждаемым руководителем Департамента.

## **Глава 9**

# **ФОРМЫ ПРЯМОГО ВОЛЕИЗЪЯВЛЕНИЯ ГРАЖДАН И ДРУГИЕ ФОРМЫ УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

### **9.1. Местный референдум**

Конституция Российской Федерации (п. 2 ст. 130) предусматривает, что местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления через выборные и другие формируемые органы местного самоуправления. Тем самым предусмотрены две основные группы форм осуществления населением местного самоуправления.

Первая включает формы непосредственной демократии, когда сам гражданин непосредственно принимает участие в решении того или иного вопроса. Вторую группу составляют формы представительной демократии - выборные и другие органы местного самоуправления, когда участие гражданина состоит в выборах своих представителей для решения вопросов местной жизни. В настоящем разделе рассматриваются формы непосредственной демократии.

Согласно Федеральному закону от 06.10.2003 № 131-ФЗ, формы непосредственной демократии также делятся на две группы. Первая группа - формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления путем принятия обязательных для исполнения решений. Вторая - формы участия населения в осуществлении местного самоуправления на основе собственных инициатив.

Формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления являются:

- местные референдумы;
- муниципальные выборы;
- голосования по отзыву депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления, по вопросам изменения границ и преобразования муниципальных образований;
- сходы граждан в малых муниципальных образованиях.

Ко второй группе относятся участие в опросах граждан по различным вопросам местного значения, собрания и конференции (собрания делегатов), публичные слушания, правотворческая инициатива граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления, мирные массовые акции населения, а также разнообразные формы территориального общественного самоуправления.

По Федеральному закону от 06.10.2003 № 131-ФЗ граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления и в иных формах, не противоречащих законодательству, т.е. перечень форм прямой демократии не ограничен.

Участие граждан в местном самоуправлении основано на принципах законности и добровольности. Государственные органы и их должностные лица, а также органы и должностные лица местного самоуправления обязаны содействовать населению в осуществлении им местного самоуправления и участии в его осуществлении.

Высшая форма народовластия на муниципальном уровне - местный референдум, проводимый в целях решения непосредственно населением вопросов местного значения.

*Местный референдум* - голосование граждан, постоянно проживающих в границах муниципальных образований по вопросам местного значения, отнесенным законодательством к компетенции местного самоуправления. Он является внешним и непосредственным выражением воли участвующих в его проведении граждан. Его решения не нуждаются в утверждении какими-либо органами и должностными лицами, подлежат обязательному исполнению на территории муниципального образования и могут быть отменены только другим референдумом. Если принятое на референдуме решение противоречит действующему законодательству, оно может быть опротестовано органами прокуратуры и отменено в судебном порядке.

Статья 130 Конституции РФ закрепляет референдум в качестве одной из форм осуществления местного самоуправления, а общие вопросы его организации и проведения закреплены в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ. Порядок проведения местного референдума определяется Федеральным законом от 12.06.2002 № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации".

В местном референдуме имеют право участвовать жители муниципального образования, обладающие избирательным правом. Он проводится на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Итоги голосования и принятое на местном референдуме решение подлежат официальному опубликованию (обнародованию). Органы местного самоуправления обеспечивают исполнение решения, принятого на местном референдуме, в соответствии с разграничением полномочий между ними. Согласно законодательству, если для реализации решения, принятого на референдуме, требуется издание нормативного правового акта, орган местного самоуправления, в чью компетенцию входит данный вопрос, обязан принять такой акт.

Решение о назначении местного референдума принимается представительным органом муниципального образования:

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

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

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

Условием назначения местного референдума по инициативе граждан, избирательных объединений, иных общественных объединений, указанных в п. 2 ч. 3 ст. 22 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ, является сбор подписей в поддержку данной инициативы, количество которых устанавливается законом субъекта Российской Федерации и не может превышать 5% от числа участников референдума, зарегистрированных на территории муниципального образования в соответствии с федеральным законом.

Инициатива проведения референдума, выдвинутая гражданами, избирательными объединениями, иными общественными объединениями, оформляется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта РФ.

Инициатива проведения референдума, выдвинутая совместно представительным органом муниципального образования и главой местной администрации, оформляется правовыми актами представительного органа муниципального образования и главы местной администрации.

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

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

В местном референдуме имеют право участвовать граждане РФ, место жительства которых расположено в границах муниципального образования. Граждане Российской Федерации участвуют в местном референдуме на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании.

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

Принятое на местном референдуме решение подлежит обязательному исполнению на территории муниципального образования и не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления.

Органы местного самоуправления обеспечивают исполнение принятого на местном референдуме решения в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом муниципального образования.

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

Гарантии прав граждан на участие в местном референдуме, а также порядок подготовки и проведения местного референдума устанавливаются федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации.

Зарубежная и отечественная практика выработала определенные требования к проведению местного референдума. Так, Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" закрепляет следующий перечень вопросов, которые не могут быть вынесены на местный референдум:

1) о досрочном прекращении или продлении срока полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления, о приостановлении осуществления ими своих полномочий, а также о проведении досрочных выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления либо об отсрочке указанных выборов;

2) о персональном составе органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления;

3) 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;

4) о принятии или об изменении соответствующего бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств субъекта Российской Федерации, муниципального образования;

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

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

Закон Самарской области устанавливает аналогичные вопросы, которые не могут быть вынесены на местный референдум.

Принятое на местном референдуме решение и итоги голосования подлежат официальному опубликованию (обнародованию). Это общее правило вступления в силу нормативно-правовых актов.

Согласно Уставу городского округа Самара в референдуме имеет право участвовать каждый житель города (района), обладающий избирательным правом.

Условием назначения местного референдума по инициативе граждан, избирательных объединений, иных общественных объединений, является сбор подписей в поддержку данной инициативы, количество которых признается равным размеру, установленному законом Самарской области.

Принятое на местном референдуме решение подлежит обязательному исполнению на территории городского округа Самара и не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления. Решение, принятое на местном референдуме, может быть отменено или изменено путем принятия иного решения на местном референдуме не ранее чем через 2 года после принятия такого решения.

Решение о проведении местного референдума, а также принятое на местном референдуме решение могут быть обжалованы в судебном порядке гражданами, органами местного самоуправления городского округа Самара, прокурором, уполномоченными федеральными законами органами государственной власти.

## **9.2. Муниципальные выборы**

Правовую основу выборов в органы местного самоуправления на федеральном уровне составляют Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ и Федеральный закон от 12.06.2002 № 67 "Об основных гарантиях избирательных прав граждан РФ...".

В соответствии с первым из указанных федеральных законов местные выборы, т.е. выборы депутатов, членов иных выборных органов, выборных должностных лиц, осуществляются на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании при обеспечении установленных законом избирательных прав граждан. Государство со своей стороны гарантирует проведение муниципальных выборов.

Муниципальные выборы проводятся с целью избрания депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Выборы назначаются представительным органом местного самоуправления в сроки, предусмотренные уставом муниципального образования. При отсутствии решения представительного органа выборы могут быть назначены муниципальной избирательной комиссией или судом.

Общие принципы проведения выборов закреплены во втором из перечисленных федеральных законов, а порядок проведения выборов определяется законами субъектов РФ. В соответствии с ними органы государственной власти субъектов РФ вправе устанавливать порядок проведения муниципальных выборов: порядок назначения и объявления даты выборов, составления списков избирателей, регистрации кандидатов, проведения предвыборной агитации, правил голосования на избирательных участках, подсчета голосов и установления результатов выборов.

При проведении муниципальных выборов используются различные избирательные системы. Основные из них - выборы по избирательным округам (мажоритарная система) и пропорциональная система.

При мажоритарной системе территория муниципального образования разбивается на несколько избирательных округов (по числу депутатов) с примерно равной численностью населения; от каждого округа избирается один депутат. Такая схема встречается в России чаще всего в силу относительной простоты агитационной кампании, привычности ее как для населения, так и для властей. При пропорциональной системе избиратели голосуют не за конкретного кандидата, а за партию или блок партий (т.е. за партийные списки), а депутатские мандаты между партиями распределяются пропорционально набранному голосам. Решение о применении в муниципальном образовании той или иной избирательной системы осуществляется местным сообществом самостоятельно в зависимости от местных условий и закрепляется в уставе муниципального образования.

Обе избирательные системы имеют свои достоинства и недостатки.

*Мажоритарная система.* Достоинства: 1. Непосредственное знакомство депутатов со своими избирательными округами и интересами их жителей. 2. Информированность избирателей о личности депутата и его политических качествах.

Недостатки: 1. Орган самоуправления, сформированный на основе мажоритарной системы, отличается крайним разнообразием позиций и мнений, что существенно затрудняет принятие решений. 2. Приоритетом каждого депутата является решение проблем собственного округа.

*Пропорциональная система.* Достоинства: 1. Партийные фракции выражают интересы больших групп населения, и депутаты каждой из них выступают с единым мнением по обсуждаемым вопросам. 2. Партийные списки способствуют тому, чтобы в органах местного самоуправления были представлены разные слои населения.

Недостатки: 1. Ослаблены личные связи избирателей и их избранников, а также персональная ответственность депутатов перед избирателями. 2. При отсутствии явно выраженного партийного большинства муниципальному парламенту трудно принимать решения.

Пропорциональная система более приспособлена для выражения агрегированного интереса территориального коллектива. Проблема ее применения в России состоит в неразвитости политической структуры общества, отсутствии устойчивых избирательных объединений на муниципальном уровне.

Разновидностью мажоритарной системы являются выборы по многомандатным округам, когда от одного избирательного округа избирается не один, а несколько депутатов. В небольшом муниципальном образовании его территория может представлять один избирательный округ с общим списком кандидатов. Избранными считаются кандидаты, набравшие наибольшее количество голосов, в количестве, соответствующем числу мандатов. Такая система лучше всего решает задачу выражения депутатами общих интересов населения. В крупных городах может применяться схема, при которой многомандатным избирательным округом является район города, но в городе несколько таких округов.

Возможна также смешанная избирательная система, при которой одна часть депутатов избирается по мажоритарной системе, а другая - по пропорциональной. Сочетая положительные качества исходных систем, смешанная избирательная система позволяет обеспечить выражение как территориальных, так и групповых интересов населения.

В уставах большинства муниципальных образований для победы на выборах достаточно простого большинства голосов. Во многих уставах предусматривается, что при выборе главы муниципального



образования для победы необходимо абсолютное большинство голосов, т.е. 50% + 1 голос от числа действительных бюллетеней. Если ни один из кандидатов такого большинства не набирает, проводится второй тур выборов, в котором участвуют два кандидата, набравшие в первом туре наибольшее количество голосов. Для победы во втором туре достаточно простого большинства, кроме случая, когда число голосов против всех кандидатов превышает число голосов, поданных за победителя.

Законами Самарской области установлено, что муниципальные выборы проводятся по мажоритарной избирательной системе - голосование за отдельных кандидатов по избирательным округам.

Выборы в органы местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Самарской области назначаются представительным органом муниципального образования.

В соответствии с Законом Самарской области от 10.12.2003 № 112-ГД "О выборах главы муниципального образования, другого выборного должностного лица местного самоуправления" и Законом Самарской области от 08.06.2006 № 57-ГД "О выборах депутатов представительного органа муниципального образования" для проведения выборов образуются: Избирательная комиссия Самарской области, избирательная комиссия муниципального образования, окружные, территориальные и участковые избирательные комиссии.

*Избирательная комиссия Самарской области* является вышестоящей избирательной комиссией для избирательной комиссии муниципального образования, окружных, территориальных и участковых избирательных комиссий, действующих на территории соответствующего муниципального образования; она участвует в подготовке и проведении реализации и защиты избирательных прав граждан Российской Федерации при проведении данных выборов в пределах полномочий, предоставленных ей федеральным законом, а также Законом Самарской области от 13.03.2001 № 23-ГД "Об Избирательной комиссии Самарской области".

*Избирательная комиссия муниципального образования* является вышестоящей избирательной комиссией для окружных, территориальных и участковых избирательных комиссий, действующих на территории соответствующего муниципального образования. Положение избирательной комиссии муниципального образования в системе органов местного самоуправления определяется законом Самарской области и уставом соответствующего муниципального образования. Уставом соответствующего муниципального образования, нормативным правовым актом органа местного самоуправления избирательной

комиссии муниципального образования может быть придан статус юридического лица.

Финансовое обеспечение деятельности избирательной комиссии муниципального образования, действующей на постоянной основе и являющейся юридическим лицом, осуществляется за счет средств соответствующего местного бюджета в пределах ассигнований, предусмотренных на эти цели постановлением представительного органа муниципального образования о местном бюджете на очередной финансовый год.

Полномочия избирательной комиссии муниципального образования по решению Избирательной комиссии Самарской области, принятому на основании обращения представительного органа соответствующего муниципального образования, могут возлагаться на территориальную избирательную комиссию. Если на территории соответствующего муниципального образования образуется несколько территориальных избирательных комиссий, полномочия избирательной комиссии муниципального образования не могут быть возложены на одну из них. В этом случае избирательная комиссия муниципального образования должна быть образована отдельно.

*Окружная избирательная комиссия* является вышестоящей избирательной комиссией для территориальных и участковых избирательных комиссий, действующих на территории соответствующего одномандатного избирательного округа. Полномочия окружных избирательных комиссий по решению Избирательной комиссии Самарской области, принятому на основании обращения представительного органа муниципального образования, могут возлагаться на территориальные избирательные комиссии. При этом если избирательный округ состоит из территорий, на которые распространяются полномочия нескольких территориальных избирательных комиссий, то полномочия окружной избирательной комиссии такого избирательного округа могут быть возложены на территориальную избирательную комиссию, осуществляющую свои полномочия на территории, на которой зарегистрировано наибольшее число избирателей, обладающих активным избирательным правом в данном избирательном округе.

*Территориальная избирательная комиссия* является вышестоящей избирательной комиссией для всех участковых избирательных комиссий, действующих на соответствующей территории. Территориальная избирательная комиссия в случаях, предусмотренных в законе, участвует в подготовке и проведении выборов депутатов представительного органа муниципального образования, обеспечении реализации и защиты избирательных прав граждан Российской Федерации при проведении данных выборов в пределах полномочий, предоставленных

законом, соответственно, избирательной комиссии муниципального образования или (и) окружной избирательной комиссии, а также в пределах полномочий, предоставленных ей Федеральным законом от 12.06.2002 № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации".

Территориальная избирательная комиссия образуется соответствующим представительным органом местного самоуправления не позднее чем за 60 дней до выборов. Она, в свою очередь, не позднее чем за 55 дней до выборов формирует окружные избирательные комиссии. Участковые избирательные комиссии образуются в соответствии с Законом Самарской области от 10.12.2003 № 112-ГД "О выборах главы муниципального образования, другого выборного должностного лица местного самоуправления" и Законом Самарской области от 08.06.2006 № 57-ГД "О выборах депутатов представительного органа муниципального образования".

Решения вышестоящей избирательной комиссии, принятые в пределах ее компетенции, обязательны для нижестоящих избирательных комиссий.

Избирательные комиссии обязаны в пределах своей компетенции рассматривать поступившие к ним в период избирательной кампании обращения о нарушении законодательства Российской Федерации, на основании которого проводятся выборы депутатов представительного органа муниципального образования, проводить проверки по этим обращениям и давать лицам, направившим обращения, письменные ответы в 5-дневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а по обращениям, поступившим в день голосования или в день, следующий за днем голосования, - немедленно. Если факты, содержащиеся в обращениях, требуют дополнительной проверки, решения по ним принимаются не позднее чем в 10-дневный срок. Если обращение указывает на нарушение кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком законодательства Российской Федерации, на основании которого проводятся выборы депутатов представительного органа муниципального образования, эти кандидат, избирательное объединение, избирательный блок или его уполномоченные представители должны быть незамедлительно оповещены о поступившем обращении и вправе давать объяснения по существу обращения.

Избирательные комиссии вправе обращаться в порядке, предусмотренном федеральным законодательством, с представлениями о проведении соответствующих проверок и пресечении нарушений законодательства Российской Федерации, на основании которого проводятся выборы депутатов представительного органа муниципального

образования, в правоохранительные органы, органы исполнительной власти.

Избирательные комиссии обеспечивают информирование избирателей о сроках и порядке осуществления избирательных действий, о ходе избирательной кампании, а также о кандидатах, об избирательных объединениях, избирательных блоках, выдвинувших кандидатов.

Избирательные комиссии в пределах своей компетенции независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления. Деятельность избирательных комиссий осуществляется коллегиально. Избирательная комиссия правомочна приступить к работе, если ее состав сформирован не менее чем на 2/3 от установленного состава.

Избирательная комиссия муниципального образования, действующая на постоянной основе, собирается на свое первое заседание не позднее чем на 15-й день после вынесения решения о назначении ее членов с правом решающего голоса. При этом в состав избирательной комиссии муниципального образования должно быть назначено не менее 2/3 членов избирательной комиссии.

Со дня первого заседания избирательной комиссии муниципального образования нового состава полномочия избирательной комиссии муниципального образования предыдущего состава прекращаются. Срок полномочий избирательной комиссии муниципального образования исчисляется со дня ее первого заседания.

Председатель избирательной комиссии муниципального образования избирается тайным голосованием на ее первом заседании из числа членов избирательной комиссии с правом решающего голоса в следующем порядке:

- при наличии предложения Избирательной комиссии Самарской области - по предложению Избирательной комиссии Самарской области;
- в случае отсутствия предложения Избирательной комиссии Самарской области - по предложениям, внесенным членами избирательной комиссии муниципального образования с правом решающего голоса.

Председатели окружных, территориальных и участковых избирательных комиссий назначаются на должность из числа их членов с правом решающего голоса и освобождаются от должности непосредственно вышестоящими избирательными комиссиями. Заместитель председателя и секретарь избирательной комиссии избираются тайным голосованием на ее первом заседании из числа членов избирательной комиссии с правом решающего голоса.

Заседания избирательной комиссии созываются ее председателем по мере необходимости. Заседание также обязательно проводится по

требованию не менее 1/3 от установленного числа членов избирательной комиссии с правом решающего голоса. Член избирательной комиссии с правом решающего голоса обязан присутствовать на всех заседаниях избирательной комиссии. Заседание избирательной комиссии является правомочным, если на нем присутствует большинство от установленного числа членов избирательной комиссии с правом решающего голоса.

Избирательная комиссия по требованию любого ее члена, а также любого присутствующего на заседании члена вышестоящей избирательной комиссии обязана проводить голосование по любым вопросам, входящим в ее компетенцию и рассматриваемым избирательной комиссией на заседании в соответствии с утвержденной повесткой дня.

На заседании избирательной комиссии большинством голосов от установленного числа членов избирательной комиссии с правом решающего голоса принимаются решения об избрании, о назначении на должность либо об освобождении от должности председателя, заместителя председателя, секретаря избирательной комиссии, а также о внесении предложений по кандидатурам на указанные должности, о финансовом обеспечении подготовки и проведения выборов депутатов представительного органа муниципального образования, о регистрации кандидатов и об обращении в суд с заявлением об отмене их регистрации, об итогах голосования и (или) о результатах выборов депутатов представительного органа муниципального образования, о признании выборов депутатов представительного органа муниципального образования несостоявшимися или недействительными, о проведении повторных выборов депутатов представительного органа муниципального образования, об отмене решения избирательной комиссии в порядке, предусмотренном законом.

Решения об освобождении от должности председателя, заместителя председателя, секретаря избирательной комиссии, замещающих указанные должности в результате избрания, принимаются тайным голосованием (за исключением случая освобождения от должности по личному заявлению), при этом избрание новых председателя, заместителя председателя, секретаря избирательной комиссии также осуществляется в порядке, предусмотренном законом.

Решения избирательной комиссии по иным вопросам принимаются большинством голосов от числа присутствующих членов избирательной комиссии с правом решающего голоса.

При принятии избирательной комиссией решения в случае равного числа голосов членов избирательной комиссии с правом решающего голоса, поданных "за" и "против", голос председателя избиратель-

ной комиссии (председательствующего на заседании) является решающим. Решения избирательной комиссии подписываются председателем и секретарем избирательной комиссии (председательствующим на заседании и секретарем заседания).

Члены избирательной комиссии с правом решающего голоса, не согласные с решением, принятым избирательной комиссией, вправе в письменной форме высказать особое мнение, которое должно быть рассмотрено этой избирательной комиссией, отражено в ее протоколе, приложено к нему и доведено председателем избирательной комиссии до сведения вышестоящей избирательной комиссии не позднее чем в 3-дневный срок со дня принятия решения, а в день голосования и в день, следующий за днем голосования, - незамедлительно.

Избирательная комиссия муниципального образования, действующая на постоянной основе и являющаяся юридическим лицом, имеет аппарат, структура и штаты которого устанавливаются ею самостоятельно. Избирательные комиссии могут привлекать граждан к выполнению работ, связанных с подготовкой и проведением выборов депутатов представительного органа муниципального образования, в порядке, предусмотренном федеральным законодательством.

Избирательная комиссия может быть расформирована судом в случаях и в порядке, которые предусмотрены федеральным законодательством. В случае принятия судом решения о расформировании избирательной комиссии избирательная комиссия вместо расформированной формируется в соответствии с требованиями Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и законов Самарской области.

Расформирование избирательной комиссии не влечет за собой прекращения полномочий членов избирательной комиссии с правом совещательного голоса.

### **9.3. Отзыв депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления**

В соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ голосование граждан может производиться по вопросам отзыва депутата, выборного должностного лица местного самоуправления, изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования. Порядок проведения голосования идентичен порядку проведения местного референдума, который устанавливается

в соответствующем федеральном законе и законе субъекта РФ, например, в Законе Самарской области от 27.01.2004 № 12-ГД "О местном референдуме".

Под *отзывом депутата* понимается досрочное прекращение действий депутатского мандата по воле избирателей; санкция против депутата представительного органа местного самоуправления, ненадлежащим образом выполняющего свои обязанности.

Основанием для отзыва депутата или выборного должностного лица местного самоуправления могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие), установленные уставом муниципального образования и подтвержденные в судебном порядке. Процедура отзыва должна обеспечить возможность обвиняемому дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва. Депутат или выборное должностное лицо считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины всех зарегистрированных в муниципальном образовании (округе) избирателей.

В качестве инициатора голосования по отзыву выступает исключительно население.

В процедуре отзыва условно можно выделить пять этапов: 1) возбуждение вопроса об отзыве; 2) назначение голосования об отзыве; 3) подготовка голосования об отзыве; 4) проведение голосования об отзыве; 5) установление результатов голосования об отзыве.

Голосование по вопросам изменения границ или преобразования муниципального образования считается состоявшимся, если в нем приняло участие более половины жителей муниципального образования (или его части), обладающих избирательным правом. Решение по данным вопросам считается принятым, если за него проголосовало более половины жителей, участвовавших в голосовании (ст. 24 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ). Итоги голосования по отзыву депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления и принятые решения должны быть официально опубликованы (обнародованы).

#### **9.4. Сходы граждан**

В дореволюционной России сельский сход являлся органом сельского общества. Он не имел представительного характера и состоял из всех домохозяев. Для правомочности схода требовалось присутствие не менее половины домохозяев или лиц, их замещающих, а

также присутствие сельского старосты, который являлся представителем схода.

Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ (ст. 24) закреплял и собрание, и сход как форму прямого волеизъявления граждан. В отличие от него, Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ внес определенную ясность в общие принципы организации и функционирования таких форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, как сходы, собрания, конференции.

*Сход граждан* является наиболее традиционной формой непосредственной демократии, посредством которой граждане по месту их жительства решают вопросы местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций. В современных условиях данный институт обеспечивает возможность сочетания коллективного обсуждения вопросов и принятия решений с личной активностью граждан, дает возможность гражданам непосредственно высказывать и выражать свою волю по вопросам развития муниципального образования, служит формой проявления общественно-политической активности граждан.

В случаях, предусмотренных федеральным законодательством, сход граждан может проводиться:

1) в населенном пункте по вопросу изменения границ поселения (муниципального района), в состав которого входит указанный населенный пункт, влекущего отнесение территории указанного населенного пункта к территории другого поселения (муниципального района);

2) в поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, по вопросам изменения границ, преобразования указанного поселения;

3) в поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляет сход граждан, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составит более 100 человек, по вопросу об образовании представительного органа поселения, о его численности и сроке полномочий;

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

5) в населенном пункте, входящем в состав поселения, внутригородского района, внутригородской территории города федерального значения, городского округа либо расположенном на межселенной территории в границах муниципального района, по вопросу введения и использования средств самообложения граждан на территории данного населенного пункта;



б) в населенном пункте, расположенном на межселенной территории, в целях выдвижения инициативы населения по вопросам, связанным с организацией и осуществлением местного самоуправления;

7) 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;

8) в сельском населенном пункте по вопросу выдвижения кандидатуры старосты сельского населенного пункта, а также по вопросу досрочного прекращения полномочий старосты сельского населенного пункта.

В сельском населенном пункте сход граждан также может проводиться в целях выдвижения кандидатур в состав конкурсной комиссии при проведении конкурса на замещение должности муниципальной службы в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о муниципальной службе.

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

## **9.5. Собрания (конференции) граждан**

Собрания, конференции граждан являются наиболее доступными средствами самоорганизации. Эти формы непосредственной демократии рекомендательного характера позволяют выявить общественное мнение, выразить волю населения и принять ему участие в осуществлении местного самоуправления.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ст. 29) закрепляет следующие цели проведения собрания граждан: 1) обсуждение вопросов местного значения; 2) информирование населения о деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления; 3) осуществление территориального общественного самоуправления.

*Собрания граждан* проводятся по инициативе населения, представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, а также в случаях, предусмотренных уставом территориального общественного самоуправления.

Как правило, собрание считается правомочным, если в нем принимает участие более половины жителей соответствующей территории, достигших 18-летнего возраста. Решение собрания принимается

простым большинством голосов от числа присутствующих и оформляется протоколом.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ также определяет компетенцию собрания граждан, в частности указывая, что собрание граждан вправе только:

1) принимать обращения к органам и должностным лицам местного самоуправления;

2) избирать лиц, уполномоченных представлять собрание граждан во взаимоотношениях с органами и должностными лицами местного самоуправления;

3) решать вопросы, связанные с осуществлением территориального общественного самоуправления.

Тот же закон закрепляет гарантии собрания граждан, связывая их с обязанностью соответствующих компетентных органов и должностных лиц местного самоуправления: 1) рассмотреть обращения, принятые собранием граждан и 2) направить письменный ответ.

В случаях, предусмотренных уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, уставом территориального общественного самоуправления, полномочия собрания граждан могут осуществляться *конференцией граждан* (собранием делегатов).

Порядок назначения и проведения конференции граждан (собрания делегатов), избрания делегатов определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, уставом территориального общественного самоуправления.

Итоги конференции граждан (собрания делегатов) подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Закон содержит требование определить и закрепить в уставах муниципальных образований, нормативных правовых актах представительных органов местного самоуправления, уставах территориального общественного самоуправления такие организационные вопросы, как: 1) порядок назначения конференции (собрания делегатов); 2) порядок проведения конференции (собрания делегатов); 3) порядок избрания делегатов на конференцию (собрание делегатов).

Согласно действующему законодательству, инициатором проведения конференции (собрания делегатов) могут выступать: 1) жители; 2) глава муниципального образования; 3) глава местной администрации; 4) депутаты представительного органа местного самоуправления; 5) органы территориально-общественного самоуправления.

Конференция проводится в соответствии с регламентом работы, утверждаемым ее делегатами. Решения конференции принимаются

простым большинством голосов от числа присутствующих и оформляются протоколом. Требования, предъявляемые к протоколу конференции, идентичны требованиям, закрепляемым для протокола собрания граждан.

Решения собрания, конференции граждан, как правило, в течение 10 дней доводятся до сведения органов местного самоуправления и всех заинтересованных лиц. На основании решения собрания, конференции граждан органы и должностные лица местного самоуправления вправе принимать нормативно-правовые акты, которые также в официальном порядке опубликовываются. Кроме того, органы и должностные лица местного самоуправления принимают меры по реализации предложений и критических замечаний, высказанных участниками собрания, конференции граждан, а затем информируют об этом население муниципального образования через средства массовой информации и иными доступными способами.

## **9.6. Публичные слушания. Правотворческая инициатива граждан**

Публичные слушания и правотворческая инициатива граждан - формы участия граждан в нормотворческом процессе и формировании муниципальной нормативной базы.

*Публичные слушания* проводятся представительным органом или главой муниципального образования по собственной инициативе или по инициативе населения для обсуждения проектов муниципальных правовых актов, затрагивающих интересы населения. Проведению публичных слушаний должно предшествовать опубликование проекта муниципального правового акта и его обсуждение через средства массовой информации и собрания (конференции) граждан. При этом выявляются различные точки зрения, аргументы сторон, ведутся публичные дискуссии.

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

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

На публичные слушания должны выноситься:

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

2) проект местного бюджета и отчет о его исполнении;

3) проект стратегии социально-экономического развития муниципального образования;

4) вопросы о преобразовании муниципального образования, за исключением случаев, если в соответствии со ст. 13 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ для преобразования муниципального образования требуется получение согласия населения муниципального образования, выраженного путем голосования либо на сходах граждан.

Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования и должен предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний, заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта, другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний, включая мотивированное обоснование принятых решений.

По проектам генеральных планов, проектам правил землепользования и застройки, проектам планировки территории, проектам межевания территории, проектам правил благоустройства территорий, проектам, предусматривающим внесение изменений в один из указанных утвержденных документов, проектам решений о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства, проектам решений о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, вопросам изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки проводятся общественные обсуждения или публичные слушания, порядок ор-

ганизации и проведения которых определяется уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования с учетом положений законодательства о градостроительной деятельности.

В поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, публичные слушания и общественные обсуждения могут не проводиться по проектам муниципальных правовых актов и вопросам, решения по которым принимаются сходом граждан.

*Правотворческая инициатива граждан* является одной из форм непосредственной демократии на местном уровне. Ее положение в системе местного самоуправления определяется тем, что она применяется как способ осуществления власти населением муниципального образования.

Правотворческая инициатива граждан - право жителей на внесение в органы местного самоуправления собственных проектов муниципальных правовых актов или изменений к действующим правовым актам по вопросам местного значения. С правотворческой инициативой может выступить инициативная группа граждан, обладающих избирательным правом. Ее минимальная численность (не превышающая 3% числа избирателей муниципального образования) устанавливается правовым актом представительного органа местного самоуправления.

Впервые право на осуществление народной правотворческой инициативы было законодательно закреплено ст. 25 Федерального закона от 28.08.1995 № 154-ФЗ. Согласно данному закону, население осуществляло право на правотворческую инициативу в вопросах местного значения в соответствии с уставом муниципального образования. Такой порядок регулирования объяснялся стремлением законодателя учесть особенности условий осуществления местного самоуправления в разных муниципальных образованиях, степень подготовленности населения к проявлению правотворческой инициативы и т.п.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ст. 26) закрепляет, что порядок осуществления правотворческой инициативы устанавливается нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования.

Следует отметить, что большинство уставов муниципальных образований содержат статьи, посвященные правотворческой инициативе граждан.

Практика применения института правотворческой инициативы граждан позволяет определить процедуру реализации правотворческой инициативы как законодательно закрепленную совокупность по-

следовательных действий участников процесса, обеспечивающих ее осуществление, и выделить следующие стадии:

- 1) формирование и регистрация инициативной группы;
- 2) сбор подписей в поддержку правотворческой инициативы;
- 3) внесение и регистрация правотворческой инициативы;
- 4) рассмотрение правотворческой инициативы органами и должностными лицами местного самоуправления.

Формирование инициативной группы по внесению правотворческой инициативы осуществляется на основе волеизъявления граждан на собраниях по месту жительства, в трудовых коллективах, во время проведения общественно-политических акций и т.п. Минимальная численность инициативной группы не может превышать 3% от числа жителей, обладающих избирательным правом. Решение о создании инициативной группы оформляется протоколом собрания.

Затем инициативная группа регистрируется в избирательной комиссии, в которую в течение 1 месяца после проведения собрания вносятся следующие документы:

- копия протокола собрания, заверенная секретарем;
- текст, вносимый в порядке правотворческой инициативы;
- список членов инициативной группы (с указанием ФИО, даты рождения, адреса, серии и номера паспорта).

Основаниями отказа в регистрации инициативной группы могут быть только:

- 1) нарушение процедуры проведения собрания по формированию инициативной группы;
- 2) недостаточное количество подписей в регистрационных листах.

Отказ в регистрации может быть обжалован в суде в установленном порядке.

При осуществлении правотворческой инициативы одним из основных условий является сбор подписей в ее поддержку. Необходимое количество подписей закрепляется в уставе муниципального образования.

Подписи собираются посредством внесения их в подписные листы, содержащие формулировку вопроса или текст местного нормативного акта, вносимого в качестве правотворческой инициативы. Форма подписного листа утверждается избирательной комиссией. Избиратель, поддерживающий правотворческую инициативу, собственноручно ставит подпись в подписном листе, указывает фамилию, имя, отчество, дату рождения, адрес места жительства, серию и номер паспорта, а также дату внесения подписи. Подписной лист заверяется лицом, собиравшим подписи, а также уполномоченным инициативной группы.

После окончания сбора подписей инициативная группа подсчитывает их общее число и составляет итоговый протокол. Пронумерованные и сброшюрованные подписные листы и экземпляр итогового протокола передаются в избирательную комиссию муниципального образования, которая проводит проверку подписей и осуществляет регистрацию правотворческой инициативы.

Избирательная комиссия вправе признать несоответствующей процедуру внесения правотворческой инициативы в случаях:

- 1) выявления данных о применении принуждения при сборе подписей;
- 2) отсутствия достаточного количества подписей.

Решение избирательной комиссии о подтверждении или не подтверждении законности выдвижения правотворческой инициативы оформляется постановлением. Решение избирательной комиссии может быть обжаловано в судебном порядке. Затем избирательная комиссия передает документы органам и должностным лицам местного самоуправления, в компетенции которых находится рассмотрение вопроса, вносимого в порядке правотворческой инициативы.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ закрепляет право внесения проектов правовых актов в органы местного самоуправления вообще, т.е. и в представительный орган, и в иные органы местного самоуправления. Закон также содержит следующие обязательные требования рассмотрения правотворческой инициативы органами власти:

- 1) соответствующие органы и должностные лица местного самоуправления обязаны в течение 3 месяцев рассмотреть проект муниципального правового акта, внесенного в порядке правотворческой инициативы;
- 2) при рассмотрении данного проекта представителям инициативной группы обеспечивается возможность изложения своей позиции;
- 3) проводится открытое заседание в случае, если внесенный проект относится к компетенции представительного органа муниципального образования.

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

- 1) принять проект местного нормативного акта (как в предложенной редакции без изменений, так и с изменениями и дополнениями);
- 2) вынести проект на местный референдум;
- 3) 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.

Устав городского округа Самара предполагает возможность внесения в органы местного самоуправления проектов правовых актов жителями города (ст. 15). В течение 3 месяцев со дня внесения указанные проекты подлежат рассмотрению на открытом заседании соответствующего органа городского самоуправления с участием представителей инициаторов проектов, результаты рассмотрения проектов - официальному обнародованию (опубликованию).

## **9.7. Иные формы участия населения в осуществлении местного самоуправления**

Иными формами участия граждан в осуществлении местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ служат опросы граждан, обращения граждан, а также другие формы, перечень которых не является исчерпывающим.

*Опрос граждан* - одна из форм выявления мнения населения по вопросам осуществления местного самоуправления. Более того, опрос граждан - это самостоятельный институт непосредственной демократии. Согласно Федеральному закону от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ст. 31), опрос граждан проводится с целью: 1) выявления мнения жителей муниципального образования или части его территории; 2) учета мнения жителей при принятии решений органами и должностными лицами местного самоуправления и органами государственной власти по вопросам, затрагивающим экономические, социальные, экологические и другие законные интересы населения соответствующей территории. Отличительная черта такого института, как опрос, в том, что его результаты носят рекомендательный характер.

Опрос граждан может проводиться на всей или на части территории муниципального образования с целью выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти. Для этого обычно достаточно опросить некоторое количество граждан, представляющих разные слои населения (репрезентативная выборка), что значительно проще и дешевле по сравнению с референдумом. Существуют технологии проведения различных устных и письменных опросов, формы анкетирования и т.д.



В соответствии с законодательством в опросе участвуют жители муниципального образования, достигшие 18-летнего возраста, преимущественно проживающие на данной территории и обладающие избирательным правом. В зависимости от характера выносимого на опрос вопроса, инициаторами проведения опроса являются:

1) по вопросам местного значения - представительный орган муниципального образования или глава муниципального образования;

2) для учета мнения граждан при принятии решений об изменении целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения - орган государственной власти субъектов РФ.

Опрос граждан назначается представительным органом муниципального образования, порядок назначения и проведения опроса определяется уставом или нормативным правовым актом представительного органа местного самоуправления. Финансирование опроса осуществляется за счет средств местного бюджета (или бюджета субъекта РФ, если опрос проводится по его инициативе). Результаты опроса носят рекомендательный характер.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ содержит требование закрепления порядка назначения и проведения опроса граждан в уставе муниципального образования и (или) в нормативно-правовых актах представительного органа местного самоуправления.

В данном акте должны быть отражены следующие организационные вопросы: 1) дата и сроки проведения опроса; 2) формулировка вопроса (вопросов), предлагаемого (предлагаемых) при проведении опроса; 3) методика проведения опроса; 4) форма опросного листа; 5) минимальная численность жителей муниципального образования, участвующих в опросе; 6) основания для признания опроса несостоявшимся.

Опрос граждан признается несостоявшимся в случае, если число граждан, принявших участие в опросе, меньше минимального числа граждан, установленного в решении представительного органа местного самоуправления о назначении опроса граждан.

Опрос граждан признается недействительным, если допущенные при проведении опроса нарушения не позволяют с достоверностью установить результаты голосования граждан, принявших участие в опросе.

В соответствии с законом жители муниципального образования должны быть проинформированы о проведении опроса граждан не менее чем за 10 дней до его проведения. Закон определяет источники финансирования мероприятий, связанных с подготовкой и проведе-

нием опроса граждан, и различает их в зависимости от вопроса, выносимого на опрос, следующим образом:

1) при проведении опроса по инициативе органов местного самоуправления финансирование осуществляется за счет средств местного бюджета;

2) при проведении опроса по инициативе органов государственной власти субъекта РФ финансирование осуществляется за счет средств бюджета субъекта РФ.

Конституция Российской Федерации (ст. 33) и Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ устанавливают право граждан на *индивидуальные и коллективные обращения* в органы местного самоуправления, к депутатам и должностным лицам местного самоуправления. Право на обращение граждан является важным конституционно-правовым средством выражения и защиты прав граждан. Органы и должностные лица местного самоуправления обязаны дать ответ по существу обращений граждан в течение 1 месяца. Федеральными законами, законами субъектов РФ может быть установлена административная ответственность за нарушение сроков и порядка ответа на обращение граждан в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления.

Существует несколько видов обращений по существу: предложения, заявления, жалобы (рис. 2).

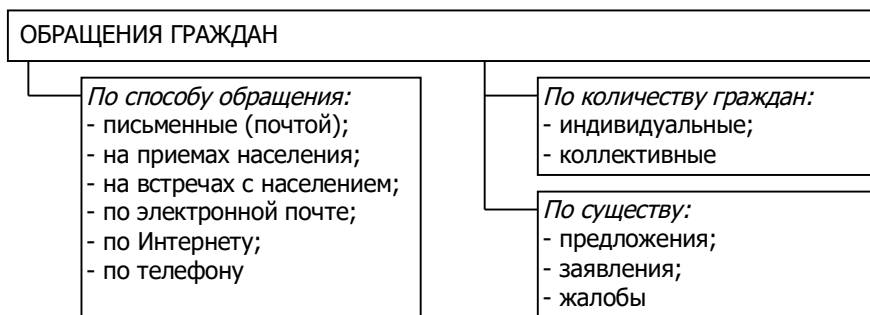


Рис. 2. Классификация обращений граждан

*Предложение* - это обращение гражданина или группы граждан, направленное на улучшение порядка организации и деятельности муниципальных органов и организаций, совершенствование правовой основы местной жизни, решение вопросов экономической, политической, социально-культурной и других сфер деятельности местного сообщества.

*Заявление* - это обращение гражданина или группы граждан по поводу реализации принадлежащих им или другим гражданам прав, свобод и законных интересов.

*Жалоба* - это обращение гражданина или группы граждан по поводу нарушения их прав или охраняемых законом интересов.

В соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ст. 32) организационные вопросы рассмотрения обращений граждан органами местного самоуправления (например, структура и форма обращения, процедура подачи обращения, порядок и сроки его рассмотрения) должны быть закреплены в законах субъектов Российской Федерации и в нормативно-правовых актах представительных органов муниципальных образований.

Обращения возможны как в устной, так и в письменной форме.

Порядок рассмотрения обращений граждан в органы местного самоуправления устанавливается субъектом РФ. За нарушение должностным лицом местного самоуправления порядка и сроков ответа на обращения граждан законом субъекта РФ устанавливается административная ответственность.

Органы местного самоуправления в соответствии со своими полномочиями в течение месяца обязаны рассмотреть обращение гражданина (граждан) и дать на него письменный ответ. Для этого они имеют право запрашивать и получать от органов государственной власти и местного самоуправления, учреждений и организаций сведения и материалы, необходимые для рассмотрения обращений.

Прием обращений предполагает определенную организацию этого процесса, состояние которого отражает способность органов и должностных лиц местного самоуправления своевременно и правильно реагировать на запросы и нужды граждан. Обращения рассматриваются теми структурными подразделениями органов и теми должностными лицами местного самоуправления, к ведению которых относятся затрагиваемые в обращениях вопросы. Должностные лица также обязаны проводить личный прием граждан, который осуществляется в установленные и доведенные до сведения граждан дни и часы.

В Уставе городского округа Самара также предусмотрена данная возможность (ст. 21).

Таким образом, обращения граждан в органы местного самоуправления, являясь одной из форм их участия в осуществлении местного самоуправления, служат вместе с тем гарантией защиты прав и законных интересов граждан. Умение местной власти работать с обращениями граждан, своевременно и компетентно реагировать на них выступает одним из важных критериев ее дееспособности, залогом успеха на очередных выборах.

К иным формам непосредственной демократии в сфере местного самоуправления могут быть отнесены различного рода публичные мероприятия, такие как *митинги, демонстрации, шествия, пикетирования* и т.п. Согласно Конституции Российской Федерации (ст. 31), граждане имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование.

Их цель - в привлечении внимания к какой-либо проблеме, оказании влияния (давления) на органы местного самоуправления для принятия какого-то решения. Проведение таких акций, как правило, является символом неблагополучия.

Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" закрепляет принципы и порядок организации и проведения публичных мероприятий (например, права участников, обязанности организаторов, место проведения, обязанности органов местного самоуправления), основания и порядок приостановления или прекращения публичного мероприятия, а также правовые гарантии.

Согласно закону, органы местного самоуправления, которым адресуются вопросы, явившиеся причинами проведения публичного мероприятия, обязаны рассмотреть данные вопросы по существу, принять по ним необходимые решения и сообщить о принятых решениях организатору публичного мероприятия.

Реформирование системы форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления еще далеко от своего завершения, необходимо приведение законов субъектов РФ, местных нормативных актов и уставов ТОС в соответствие с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ. Кроме того, предстоит большая работа по реализации данных положений на практике, повышению инициативы и самоорганизации жителей и развитию форм непосредственной демократии на конкретных территориях.

Местные особенности их проведения регулируются уставами муниципальных образований. В частности, для проведения мирных массовых акций населения города требуется предварительное уведомление местной администрации. Требования, предъявляемые к уведомлению, и порядок его подачи определяются муниципальным правовым актом. Как правило, в уведомлении должны быть указаны: место, время и продолжительность акции, ее цель, предполагаемое количество участников, ответственные лица. Администрация, получив уведомление о массовой акции, обязана обеспечить общественный порядок при ее проведении. Администрация вправе перенести место проведения акции, если ее проведение на заявленном месте может нарушить общественный порядок, например, прервать движение об-

щественного транспорта на важных магистралях. Организаторы массовой акции несут ответственность за ее соответствие заявленным целям и форме проведения. При проведении массовых акций никто не освобождается от ответственности за нарушение закона и общественного порядка.

## **9.8. Территориальное общественное самоуправление**

Элементом системы местного самоуправления и формой непосредственной демократии рекомендательного характера является территориальное общественное самоуправление (ТОС). Согласно Федеральному закону от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ст. 27), *территориальное общественное самоуправление* - это самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, городского округа, внутригородского района для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

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

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ устанавливает полномочия органов ТОС, в частности, они:

1) представляют интересы населения, проживающего на соответствующей территории;

2) обеспечивают исполнение решений, принятых на собраниях и конференциях граждан;

3) могут осуществлять хозяйственную деятельность по содержанию жилищного фонда, благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет средств указанных граждан, так и на основании договора между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета;

4) вправе вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотре-

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

Закон закрепляет две основные формы осуществления территориального общественного самоуправления жителями: 1) непосредственно (через все формы прямого волеизъявления); 2) опосредованно - через формируемые органы ТОС.

Система территориального общественного самоуправления, как совокупность организационных форм осуществления ТОС, обычно включает в себя такие элементы: 1) формы прямого волеизъявления (общие собрания, конференции жителей, опросы населения и т.п.); 2) органы ТОС (собрание, комитет, председатель и т.п.); 3) добровольные союзы органов ТОС.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ впервые закрепляет многоуровневую модель территориального общественного самоуправления, определяя следующие территории осуществления ТОС: подъезд многоквартирного жилого дома, многоквартирный жилой дом, группа жилых домов, жилой микрорайон, сельский населенный пункт, не являющийся поселением, иные территории проживания граждан. Следует отметить, что на одной территориальной единице может быть создан только один орган ТОС. Многоуровневая система предполагает подчинение нижестоящих уровней вышестоящим, например, старший по подъезду будет подчиняться старшему по дому, а тот, в свою очередь, председателю ТОС микрорайона. Таким образом, создается разветвленная система по обслуживанию жилищного комплекса и благоустройству его территории.

Органы ТОС избираются жителями, проживающими на соответствующей территории. Выборы органов ТОС могут проводиться как на учредительных общих собраниях или конференциях жителей по месту их жительства, так на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

В соответствии с законом ТОС может быть юридическим лицом и регистрируется в организационно-правовой форме некоммерческой организации.

Высшим руководящим органом ТОС является общее собрание (конференция) жителей соответствующей территории.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ закрепляет исключительные полномочия собраний, конференций ТОС, относя к ним следующие вопросы:

1) установление структуры органов ТОС (как правило, это председатель, осуществляющий общее руководство, исполнительно-распорядительный и контрольно-ревизионный органы ТОС, на собрании также определяется количество работников органов ТОС);

2) принятие устава ТОС, внесение в него изменений и дополнений;  
3) избрание органов ТОС;  
4) определение основных направлений деятельности ТОС (как правило, это вопросы благоустройства территории ТОС, ремонта жилого комплекса, удовлетворение иных социально-бытовых потребностей граждан);

5) утверждение сметы доходов и расходов ТОС и отчета о ее исполнении;

6) рассмотрение и утверждение отчетов о деятельности органов ТОС. Для осуществления контроля и проверки финансовой деятельности исполнительного органа общее собрание или конференция жителей субъекта ТОС избирает контрольно-ревизионный орган (комиссию, контролера и т.п.).

Органы ТОС обязаны иметь свой устав. Требования к уставу ТОС определены в законе. Так, в уставе ТОС устанавливаются:

1) территория осуществления ТОС;  
2) цели, задачи, формы и основные направления деятельности ТОС;  
3) порядок формирования, прекращения полномочий, права и обязанности, срок полномочий органов ТОС;

4) порядок принятия решений;  
5) порядок приобретения имущества, а также порядок пользования и распоряжения указанным имуществом и финансовыми средствами;

6) порядок прекращения осуществления ТОС.

Территориальное общественное самоуправление по своей сути - наиболее подвижная и оперативная форма самоорганизации граждан, в силу следующих причин: 1) территориальное общественное самоуправление максимально приближено к жителям; 2) возможности территориального общественного самоуправления гораздо шире, чем у других самоуправленческих систем; 3) численность населения, с которым работают органы территориального общественного самоуправления, несоизмеримо меньше, чем в муниципальном образовании, поэтому появляется возможность работать с конкретными людьми, используя индивидуальный подход.

В соответствии с Уставом городского округа Самара территориальное общественное самоуправление осуществляется в городском округе Самара населением посредством проведения собраний и конференций граждан, а также создания органов территориального общественного самоуправления.

Границы территории, на которой осуществляется ТОС, устанавливаются решением Думы городского округа Самара по предложению населения, проживающего на данной территории.

Территория, на которой осуществляется ТОС, может определяться путем перечисления места нахождения жилых домов, жители которых участвуют в осуществлении ТОС, описания границ соответствующей территории, а также иными способами, обеспечивающими удобство осуществления ТОС.

Установление границ ТОС производится на основе письменного обращения инициативной группы граждан в количестве не менее 10 человек, поданного с приложением подписей не менее половины жителей соответствующей территории, достигших 16-летнего возраста. Прилагаемые подписные листы должны содержать ФИО граждан, реквизиты документов, удостоверяющих их личность, сведения о месте жительства, личные подписи.

Каждый орган ТОС состоит из председателя и членов, избираемых на собраниях, конференциях граждан, проживающих на соответствующей территории. ТОС считается учрежденным с момента регистрации устава ТОС постановлением Главы городского округа Самара. ТОС в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации.

Собрание граждан по вопросам организации и осуществления ТОС считается правомочным, если в нем приняло участие не менее половины жителей соответствующей территории, достигших 16-летнего возраста. Конференция граждан по вопросам организации и осуществления ТОС считается правомочной, если в ней приняло участие не менее 2/3 избранных на собраниях граждан делегатов, представляющих не менее половины жителей соответствующей территории, достигших 16-летнего возраста.

Органы ТОС в пределах своей компетенции принимают решения, в которых выражается волеизъявление граждан, проживающих на территории осуществления ТОС.

Порядок организации и осуществления ТОС, условия и порядок выделения необходимых средств из бюджета городского округа Самара для нужд ТОС определяются Положением, утвержденным решением Думы городского округа Самара.



## **Глава 10**

# **ОРГАНИЗАЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ**

### **10.1. Основные положения муниципальной службы в Российской Федерации**

До принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. понятия муниципальной службы вообще не существовало, а работники местных органов считались государственными служащими. С выделением органов местного самоуправления из системы органов государственной власти вопросы муниципальной службы потребовали правового регулирования. Понятия "муниципальная служба", "муниципальный служащий" были определены в Федеральном законе от 08.01.1998 № 8-ФЗ "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации", разделившем муниципальные должности на три категории:

1) категория "А" - выборные муниципальные должности, т.е. должности, замещаемые в результате муниципальных выборов и занимаемые депутатами представительных органов, главами и иными выборными должностными лицами местного самоуправления;

2) категория "Б" - замещаемые по трудовому договору (найму) для непосредственного обеспечения деятельности лиц, замещающих должности категории "А". К этой категории относятся заместители, помощники, референты и другие служащие. Трудовой договор с таким служащим заключается, как правило, на срок полномочий должностного лица категории "А", работу которого обеспечивает данный служащий;

3) категория "В" - иные муниципальные служащие, работающие по трудовому договору.

На современном этапе вопросы муниципальной службы регулируются на федеральном уровне Федеральным законом от 02.03.2007 № 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ). Предметом регулирования данного закона являются отношения, связанные с поступлением на муниципальную службу граждан Российской Федерации, граждан иностранных государств - участников международных договоров Российской Федерации, в соответствии с которыми иностранные граждане имеют право находиться на муниципальной службе, с прохождением и прекращением муниципальной службы, а также с определением правового положения (статуса) муниципальных служащих.

Основными принципами муниципальной службы являются:

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

Таким образом, под *муниципальной службой* понимают профессиональную деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта) (ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ).

Закон регулирует порядок прохождения и прекращения муниципальной службы, правовое положение муниципальных служащих, их права и обязанности, регламентирует вопросы оплаты труда, социальные гарантии, дисциплинарную ответственность, правила исчисления стажа и иные вопросы. Законом не определяется статус лиц, замещающих муниципальные должности, но не являющихся муниципальными служащими, т.е. депутатов, членов выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, членов избирательных комиссий муниципальных образований, действующих на постоянной основе и являющихся юридическими лицами, с правом решающего голоса. Не относится к муниципальным служащим вспомогательный и технический персонал (водители, секретари, персонал по обслуживанию зданий и др.), поскольку эти работники не исполняют полномочий местного самоуправления.

## Различия между выборными должностными лицами местного самоуправления и муниципальными служащими

Отличительные признаки	Выборные должностные лица	Муниципальные служащие
Методы подбора служащих	Выбираются избирателями	Нанимаются на определенную должность, иногда по конкурсу
Содержание деятельности	Определяют общественные цели, стратегию развития (утверждают муниципальные программы и бюджет)	Выбирают способы и средства осуществления целей, исполняют программы, планы и местный бюджет
Критерии подбора служащих	Поддержка избирателей	Квалификация, опыт, профессионализм
Возможность представления политических партий и объединений	Могут представлять различные политические партии, объединения	Не могут заниматься политической деятельностью в рабочее время
Продолжительность работы	Выбираются на определенный срок полномочий	Нанимаются на неопределенное время или на срок полномочий выборного должностного лица, работу которого они обеспечивают

Муниципальная служба, как и труд на выборных муниципальных должностях, финансируется за счет средств местных бюджетов. Минимально необходимые средства на эти цели учитываются государственными органами субъектов при определении минимума местного бюджета.

Согласно Европейской хартии местного самоуправления (п. 2 ст. 6), условия работы служащих органов местного самоуправления должны быть такими, чтобы можно было обеспечивать подбор высококвалифицированных кадров, основанный на принципах учета опыта и компетентности; для этого необходимо обеспечить соответствующие условия профессиональной подготовки, вознаграждения и продвижения по службе.

### 10.2. Правовые основы муниципальной службы в Российской Федерации

Правовые основы муниципальной службы в Российской Федерации, кроме Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ, составляют

Конституция Российской Федерации, другие федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законодательство о муниципальной службе субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты. Таким образом, правовая регламентация муниципальной службы осуществляется на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Федеральным законом от 02.03.2007 № 25-ФЗ установлены основные принципы муниципальной службы, порядок установления классификации муниципальных должностей, основные квалификационные требования для замещения должностей муниципальной службы, реестр должностей муниципальной службы в субъекте РФ. Установлены также ограничения, связанные с муниципальной службой, права и социальные гарантии для муниципальных служащих.

На уровне субъектов РФ должны быть приняты законы о муниципальной службе. В этих законах должны быть установлены реестры муниципальных должностей, соотношения должностей муниципальной службы и должностей государственной службы субъекта РФ, порядок присвоения и сохранения квалификационных разрядов муниципальных служащих при изменении места работы, рамочные требования к установлению прав и обязанностей муниципального служащего, системы поощрений и наказаний для него, денежное содержание муниципального служащего, порядок поступления на муниципальную службу и ее прохождения, порядок управления муниципальной службой.

С учетом перечисленных рамочных требований вопросы регулирования муниципальной службы определяются уставами и нормативными правовыми актами муниципальных образований.

На муниципальных служащих распространяется действие трудового законодательства с особенностями, предусмотренными Федеральным законом от 02.03.2007 № 25-ФЗ. Время работы на должностях в органах местного самоуправления засчитывается в стаж, исчисляемый для предоставления льгот и гарантий, в соответствии с законодательством о государственной службе.

Граждане РФ имеют равный доступ к муниципальной службе, независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям. Критериями доступа к муниципальным должностям могут быть только наличие образования и квалификация работника. Новеллой Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ч. 1 ст. 1) явилось то, что на

муниципальной службе в Российской Федерации имеют право находиться граждане иностранных государств - участников международных договоров РФ.

Законом установлены 5 групп должностей муниципальной службы: высшие, главные, ведущие, старшие и младшие. Соотношение должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы субъекта Федерации с учетом квалификационных требований к соответствующим должностям муниципальной службы и должностям государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации устанавливается законом субъекта РФ.

Наименования должностей муниципальной службы, квалификационные и другие требования к этим должностям могут устанавливаться с учетом исторических и местных традиций.

На основании перечня должностей муниципальному служащему присваивается квалификационный разряд, указывающий на соответствии уровня его подготовки квалификационным требованиям должностей муниципальной службы.

Для присвоения разряда может проводиться квалификационный экзамен или аттестация. Законодательством субъекта РФ устанавливается порядок сохранения квалификационных разрядов муниципальных служащих при переводе, поступлении на государственные должности или при увольнении.

### **10.3. Муниципальная служба, порядок поступления и классификация должностей**

Согласно ст. 2 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ муниципальная служба теперь представляет собой профессиональную деятельность граждан, осуществляемую на постоянной основе на должностях, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта). Нанимателем для муниципального служащего является муниципальное образование, а в качестве представителя нанимателя может выступать глава муниципального образования, руководитель органа местного самоуправления, председатель избирательной комиссии муниципального образования или иное уполномоченное лицо.

На муниципальную службу вправе поступать граждане, достигшие возраста 18 лет, владеющие государственным языком Российской Федерации и соответствующие квалификационным требованиям, установленным для замещения должностей муниципальной службы (ст. 16 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ). Гражданин не может быть принят на муниципальную службу после достижения им

возраста 65 лет - предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы (ст. 13) (ранее предельный возраст для нахождения на муниципальной должности муниципальной службы составлял 60 лет).

Квалификационные требования к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы или стажу работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, устанавливаются муниципальными правовыми актами на основе типовых квалификационных требований, которые определяются законом субъекта РФ в соответствии с классификацией должностей муниципальной службы.

Должности муниципальной службы устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в субъекте РФ. 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. Согласно ст. 7 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ, в реестре могут быть предусмотрены должности муниципальной службы, учреждаемые для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лица, замещающего муниципальную должность. Такие должности муниципальной службы замещаются муниципальными служащими путем заключения трудового договора на срок полномочий указанного лица.

Поступление гражданина на муниципальную службу осуществляется в результате назначения на должность муниципальной службы на условиях трудового договора. Гражданин, поступающий на должность главы местной администрации по результатам конкурса на замещение указанной должности, заключает контракт. Типовая форма контракта утверждается законом субъекта РФ (ст. 16).

Статьей 13 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ вводится ряд ограничений, при наличии которых гражданин не может быть принят на муниципальную службу. К таким случаям, в частности, относится признание его решением суда, вступившим в законную силу, недееспособным или ограниченно дееспособным; наличие подтвержденного медицинским учреждением заболевания, препятствующего поступлению на муниципальную службу; близкое родство или свойство с муниципальным служащим, если замещение должности связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому. Гражданин не может являться муниципальным служащим в случае отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям

ям, составляющим государственную и иную тайну, при наличии гражданства иностранного государства (за исключением отдельных случаев), при представлении подложных документов или заведомо ложных сведений, а также непредставлении установленных сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера.

При поступлении на муниципальную службу, а также при ее прохождении не допускается установление каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений или преимуществ в зависимости от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего (ч. 2 ст. 16).

Во всем мире проблемам подготовки и переподготовки муниципальных служащих уделяется огромное внимание. Существуют детально разработанные программы для различных форм переподготовки и категорий служащих (с полным и частичным отрывом от производства, без отрыва от производства и т.п.). Как правило, для занятия более высокой должности нужно пройти очередной цикл переподготовки. Ведущую роль в подготовке и переподготовке муниципальных кадров играют университеты.

#### **10.4. Права и обязанности муниципальных служащих, порядок прохождения и прекращения муниципальной службы**

Согласно ст. 10 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ муниципальным служащим является гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета. При этом лица, исполняющие обязанности по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления и избирательных комиссий муниципальных образований, должности муниципальной службы не замещают и муниципальными служащими не являются.

В ст. 11 и 12 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ отражены основные права и обязанности муниципальных служащих (в прежней редакции было определено, что права и обязанности муниципального служащего устанавливались уставом муниципального образования или нормативными правовыми актами органов местного самоуправления).

В частности, муниципальный служащий имеет право на ознакомление с документами, устанавливающими его права и обязанности по замещаемой должности, получение информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей, защиту своих персональных данных, повышение квалификации за счет средств местного бюджета, пенсионное обеспечение и пр.

Ранее муниципальный служащий был не вправе заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности. Теперь же ч. 2 ст. 11 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ муниципальным служащим (за исключением служащих, замещающих должность главы местной администрации по контракту) при предварительном письменном уведомлении работодателя предоставлено право выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов. Под конфликтом интересов здесь 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. Под личной заинтересованностью понимается возможность получения муниципальным служащим при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для него, членов его семьи или родственников, а также для граждан или организаций, с которыми муниципальный служащий связан финансовыми или иными обязательствами.

В обязанности муниципального служащего входит соблюдение прав и законных интересов граждан и организаций, правил внутреннего трудового распорядка, должностной инструкции и порядка работы со служебной информацией. Муниципальный служащий обязан поддерживать собственную квалификацию, представлять сведения о себе и членах своей семьи, а также сведения о полученных им доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, и об обязательствах имущественного характера (как и ранее, указанные сведения должны представляться ежегодно, только теперь установлено, что не позднее 30 апреля года, следующего за отчетным, - ст. 15 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ), сообщать работодателю о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая



может привести к конфликту интересов, соблюдать ограничения, выполнять обязательства, не нарушать установленные запреты.

Согласно ч. 2 ст. 12 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ, муниципальный служащий не вправе исполнять данное ему неправомерное поручение. Так, при получении от руководителя поручения, являющегося, по мнению служащего, неправомерным, он должен в письменной форме представить данному руководителю обоснование неправомерности с указанием конкретных нормативных актов, которые могут быть нарушены при исполнении данного поручения. В случае подтверждения руководителем данного поручения в письменной форме муниципальный служащий обязан отказаться от его исполнения. При исполнении неправомерного поручения муниципальный служащий и давший это поручение руководитель будут нести ответственность в соответствии с законодательством РФ.

Федеральным законом от 02.03.2007 № 25-ФЗ расширен перечень запретов, связанных с муниципальной службой. В частности, теперь муниципальному служащему запрещено 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; использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума; заниматься без письменного разрешения 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 или законодательством РФ; принимать без письменного разрешения главы муниципального образования награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций и пр. (ст. 14).

В ст. 18 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ определен порядок прохождения аттестации муниципальных служащих. Установлено, что в период прохождения муниципальной службы служащие подлежат аттестации, которая должна проводиться 1 раз в 3 года. Лица, замещающие должности муниципальной службы менее 1 года; замещающие должности на основании срочного трудового договора; достигшие возраста 60 лет; беременные женщины - аттестации не подлежат. В отношении лиц, находящихся в отпуске по беременности и родам или в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста 3 лет, аттестация возможна не ранее чем через 1 год после их выхода из отпуска.

По результатам аттестации муниципального служащего аттестационная комиссия выносит решение о том, соответствует данный служащий замещаемой должности или не соответствует, а работодатель принимает решение о поощрении за достигнутые успехи в работе или, в срок не более 1 месяца со дня аттестации, о понижении муниципального служащего в должности с его согласия.

В случае несогласия муниципального служащего с понижением в должности или невозможности перевода с его согласия на другую должность работодатель может в срок не более 1 месяца со дня аттестации уволить его с муниципальной службы в связи с несоответствием занимаемой должности вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации. По истечении указанного срока увольнение или понижение в должности по результатам данной аттестации не допускается. Муниципальный служащий вправе обжаловать результаты аттестации в судебном порядке.

## **10.5. Законодательство Самарской области об организации муниципальной службы**

Правовое регулирование муниципальной службы, включая требования к муниципальным должностям муниципальной службы, определение статуса муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы осуществляются федеральным законом, а также принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов РФ и уставами муниципальных образований. В Самарской области вопросы муниципальной службы регулирует Закон Самарской области от 09.10.2007 № 96-ГД "О муниципальной службе в Самарской области", а также:

Закон Самарской области от 30.12.2005 № 254-ГД "О реестре муниципальных должностей муниципальной службы в Самарской области";

Закон Самарской области от 09.10.2007 № 97-ГД "Об утверждении Типового положения о проведении аттестации муниципальных служащих в Самарской области";

Устав городского округа Самара Самарской области (принят Решением Думы г.о. Самара от 10.07.2006 № 294);

Постановление Самарской городской думы от 27.06.2002 № 165 "Об утверждении Положения "О денежном содержании лиц, замещающих муниципальные должности муниципальной службы в городе Самаре";

Постановление Правительства Самарской области от 28.12.2015 № 892 "Об утверждении государственной программы Самарской обла-

сти "Развитие муниципальной службы в Самарской области на 2016 - 2020 годы".

В законодательстве под муниципальной службой понимается профессиональная деятельность, осуществляемая на постоянной основе на муниципальных должностях, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта).

Муниципальным служащим в Самарской области является гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами Самарской области, обязанности по должности муниципальной службы в Самарской области за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета. Депутаты, члены выборных органов местного самоуправления муниципальных образований в Самарской области (далее - органы местного самоуправления), выборные должностные лица местного самоуправления, члены избирательных комиссий муниципальных образований, действующих на постоянной основе и являющихся юридическими лицами (далее - избирательные комиссии муниципальных образований), с правом решающего голоса (далее - лица, замещающие муниципальные должности), а также лица, исполняющие обязанности по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления, избирательных комиссий муниципальных образований, не замещают должности муниципальной службы и не являются муниципальными служащими.

Должности муниципальной службы в Самарской области устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в Самарской области, утверждаемым законом Самарской области. При составлении и утверждении штатного расписания органа местного самоуправления, аппарата избирательной комиссии муниципального образования используются наименования должностей муниципальной службы в Самарской области, предусмотренные реестром должностей муниципальной службы в Самарской области.

Реестр должностей муниципальной службы в Самарской области представляет собой перечень наименований службы, классифицированных по органам местного самоуправления, избирательным комиссиям муниципальных образований, группам и функциональным признакам должностей, определяемым с учетом исторических и иных местных традиций. В реестре должностей муниципальной службы в Самарской области предусматриваются должности муниципальной службы, учреждаемые для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лица, замещающего муниципальную должность.

Должности муниципальной службы в Самарской области классифицируются по категориям и группам.

По функциональным признакам должности муниципальной службы в Самарской области подразделяются на следующие категории:

1) руководители - должности муниципальной службы, учреждаемые для обеспечения исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования, замещаемые без ограничения срока полномочий, должности муниципальной службы, учреждаемые для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лица, замещающего муниципальную должность, замещаемые на срок полномочий указанного лица, а также должности муниципальной службы в исполнительно-распорядительных органах местного самоуправления городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений, замещаемые по контракту, заключаемому по результатам конкурса на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования;

2) помощники (советники) - должности муниципальной службы, учреждаемые для содействия лицам, замещающим муниципальные должности, в обеспечении непосредственного исполнения их полномочий и замещаемые на срок, ограниченный сроком полномочий указанных лиц;

3) специалисты - должности муниципальной службы, учреждаемые для профессионального обеспечения исполнения органом местного самоуправления, избирательной комиссией муниципального образования или лицом, замещающим муниципальную должность, установленных задач и функций и замещаемые без ограничения срока полномочий;

4) обеспечивающие специалисты - должности муниципальной службы, учреждаемые для организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного и иного обеспечения исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность, и замещаемые без ограничения срока полномочий.

Должности муниципальной службы в Самарской области подразделяются на следующие группы:

- 1) высшие должности муниципальной службы;
- 2) главные должности муниципальной службы;
- 3) ведущие должности муниципальной службы;
- 4) старшие должности муниципальной службы;
- 5) младшие должности муниципальной службы.

Должности муниципальной службы в Самарской области соотносятся с должностями государственной гражданской службы Самарской области в следующем порядке:

- высшие должности муниципальной службы - высшие должности государственной гражданской службы Самарской области;
- главные должности муниципальной службы - главные должности государственной гражданской службы Самарской области;
- ведущие должности муниципальной службы - ведущие должности государственной гражданской службы Самарской области;
- старшие должности муниципальной службы - старшие должности государственной гражданской службы Самарской области;
- младшие должности муниципальной службы - младшие должности государственной гражданской службы Самарской области.

Между государственной и муниципальной службой нет жесткой границы. Для муниципальных служащих переход на государственную службу часто означает профессиональный и кадровый рост, но такой переход не должен означать, что человек вынужден начинать все сначала, теряя, например, прежний стаж муниципальной службы. Этот стаж необходимо перевести в стаж государственной службы, исходя из заранее введенных критериев.

Для замещения должностей муниципальной службы в Самарской области квалификационные требования предъявляются к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы (государственной службы) или стажу работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

Для категории "руководители" всех групп должностей необходимым условием является наличие высшего профессионального образования. Стаж для должностей муниципальной службы категории "руководители" высшей группы - не менее 2 лет работы на главных должностях муниципальной (государственной) службы либо на иных руководящих должностях, а для должностей муниципальной службы категории "руководители" иных групп - не менее 1 года работы на ведущих должностях муниципальной (государственной) службы либо на иных руководящих должностях.

Для категорий "помощники (советники)", "специалисты" всех групп должностей необходимо образование не ниже среднего профессионального. Для категории "обеспечивающие специалисты" всех групп должностей необходимо образование не ниже среднего (полного) общего.

Квалификационные требования к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы (государственной службы)

или стажу работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам муниципального служащего в Самарской области, необходимым для исполнения им должностных обязанностей, устанавливаются муниципальными правовыми актами с учетом задач и функций органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования, лица, замещающего муниципальную должность.

Аттестация муниципального служащего в Самарской области проводится в целях определения его соответствия замещаемой должности муниципальной службы в Самарской области.

Аттестация призвана способствовать формированию кадрового состава муниципальной службы в Самарской области, повышению профессионального уровня муниципальных служащих, решению вопросов, связанных с определением преимущественного права на замещение муниципальной должности при сокращении муниципальных должностей в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии, а также вопросов, связанных с изменением условий оплаты труда муниципальных служащих.

Положение о проведении аттестации муниципальных служащих в Самарской области утверждается муниципальным правовым актом в соответствии с типовым положением о проведении аттестации муниципальных служащих в Самарской области, утверждаемым законом Самарской области.

Для проведения аттестации по решению представителя нанимателя (работодателя) издается правовой акт органа местного самоуправления избирательной комиссии, содержащий положения:

- о формировании аттестационной комиссии;
- об утверждении графика проведения аттестации;
- о составлении списков муниципальных служащих, подлежащих аттестации;
- подготовке документов, необходимых для работы аттестационной комиссии.

Аттестации не подлежат муниципальные служащие:

- замещающие должности муниципальной службы менее 1 года;
- достигшие возраста 60 лет;
- беременные женщины;
- находящиеся в отпуске по беременности и родам или в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста 3 лет. Аттестация указанных муниципальных служащих возможна не ранее чем через 1 год после выхода из отпуска;
- замещающие должности муниципальной службы на основании срочного трудового договора (контракта).

График проведения аттестации ежегодно утверждается представителем нанимателя (работодателем), в котором указываются:

- наименование органа местного самоуправления, избирательной комиссии, подразделения, в которых проводится аттестация;
- список муниципальных служащих, подлежащих аттестации;
- дата, время и место проведения аттестации;
- дата представления в аттестационную комиссию необходимых документов с указанием ответственных за их представление руководителей соответствующих подразделений органа местного самоуправления, избирательной комиссии.

График проведения аттестации доводится до сведения каждого аттестуемого муниципального служащего под подпись руководителем соответствующего подразделения не менее чем за месяц до начала аттестации.

Оплата труда муниципального служащего в Самарской области производится в виде денежного содержания, которое состоит из должностного оклада муниципального служащего в соответствии с замещаемой им должностью муниципальной службы в Самарской области, а также из ежемесячных и иных дополнительных выплат.

К дополнительным выплатам относятся:

- ежемесячная надбавка к должностному окладу за выслугу лет на муниципальной службе;
- ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия муниципальной службы;
- ежемесячная надбавка к должностному окладу за классный чин;
- ежемесячная процентная надбавка к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, в размерах и порядке, определяемых законодательством РФ;
- премии за выполнение особо важных и сложных заданий;
- ежемесячное денежное поощрение;
- единовременная выплата при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска, выплачиваемая 1 раз в год;
- материальная помощь в случаях и порядке, установленных муниципальными правовыми актами.

Органы местного самоуправления самостоятельно определяют размер и условия оплаты труда муниципальных служащих.

Финансирование расходов, связанных с оплатой труда муниципальных служащих в Самарской области, осуществляется за счет средств местных бюджетов.

## **Глава 11**

# **ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА ОТДЕЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЯХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **11.1. Организация местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях**

Закрытые образования в России известны с давних времен, например, так называемые города-крепости, существовавшие еще в княжеской России для защиты ремесел; казачьи поселения на вновь завоеванных территориях; пограничные военные поселения, к которым могут быть отнесены Кронштадт и Севастополь, создававшиеся для защиты границ и торговли. Все эти образования отличались жесткой и строгой дисциплины. Известны закрытые образования и за рубежом: например, закрытая военная база в штате Невада США; центр по испытанию ядерного оружия на атолле Муруроа во Французской Полинезии.

Закрытые города - кузницы вооружения, составляющего ядерный и ракетный щит страны, а потому первоочередной задачей руководства таких городов и поселков является сохранение благополучного социально-экономического климата, спокойствия и стабильности населения. Разгул преступности, экстремизма, ярое противодействие политике субъекта Российской Федерации или федеральному центру, забастовки и голодовки, отрицание государственных ценностей и ценностей производства могут стоить и региону, и всей России слишком дорого.

14 июля 1992 г. был принят Закон РФ "О закрытом административно-территориальном образовании". Именно так - закрытыми административно-территориальными образованиями - стали именоваться жизненно важные для безопасности страны города и поселки, в пределах которых располагаются промышленные предприятия по хранению оружия массового поражения и радиоактивных веществ, а также военные объекты с особым режимом безопасного функционирования.

Так впервые была использована аббревиатура ЗАТО для населенных пунктов, о которых прежде знали только ученые, военнослужащие и члены их семей, проживающие в них.



Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ относит к полномочиям органов государственной власти РФ регулирование особенностей организации местного самоуправления в ЗАТО, а именно:

1) по вопросам обеспечения особого режима безопасного функционирования предприятий и (или) объектов, включающим специальные условия проживания граждан, охраны общественного порядка и обеспечения противопожарной безопасности;

2) по вопросам установления подчиненности, установления границ указанного образования и земель, отводимых предприятиям и (или) объектам;

3) по вопросам определения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении указанного образования.

Решения по указанным вопросам принимаются Правительством РФ, как главным исполнительным органом власти в Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ ЗАТО являются городскими округами.

Особенности организации местного самоуправления в ЗАТО в настоящее время регламентируются Законом РФ от 14.07.1992 № 3297-1 "О закрытом административно-территориальном образовании" (далее - Закон РФ от 14.07.1992 № 3297-1).

*Закрытым административно-территориальным образованием* признается имеющее органы местного самоуправления административно-территориальное образование, созданное в порядке, предусмотренном Законом РФ от 14.07.1992 № 3297-1, в целях обеспечения безопасного функционирования находящихся на его территории организаций, осуществляющих разработку, изготовление, хранение и утилизацию оружия массового поражения, переработку радиоактивных и других представляющих повышенную опасность техногенного характера материалов, военных и иных объектов, для которых в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан.

Вся территория ЗАТО является территорией муниципального образования со статусом городского округа. Территория и границы ЗАТО определяются исходя из особого режима безопасного функционирования организаций и (или) объектов, а также с учетом потребностей развития населенных пунктов.

При установлении и (или) изменении границ ЗАТО и при его преобразовании требования законодательства Российской Федерации об учете мнения населения не применяются.

Границы ЗАТО на период действия особого режима безопасного функционирования могут не совпадать с границами субъектов Российской Федерации.

Населенные пункты, расположенные в ЗАТО, входят в состав городского округа.

В случае установления вредного воздействия организаций и (или) объектов, расположенных в ЗАТО, на территории, прилегающие к границам ЗАТО, этим территориям в соответствии с положением, утверждаемым Правительством РФ, присваивается статус зоны воздействия. Перечень зон воздействия, их границы, режим землепользования, экологические мероприятия определяются в соответствии с положением, утверждаемым Правительством РФ.

ЗАТО находится в ведении федеральных органов государственной власти по вопросам:

1) установления административной подчиненности, границ указанного образования и земель, отводимых организациям и (или) объектам;

2) определения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении указанного образования;

3) медико-санитарного обеспечения в соответствии с законодательством Российской Федерации об охране здоровья граждан населения ЗАТО, включенных в утвержденный Правительством РФ перечень территорий, население которых обеспечивается медицинской помощью в медицинских учреждениях, подведомственных федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по медико-санитарному обеспечению населения отдельных территорий, обеспечения федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора на объектах и территориях ЗАТО;

4) выдачи разрешений на строительство на земельных участках, занимаемых организациями и (или) объектами, указанными в п. 1;

5) обеспечения особого режима безопасного функционирования организаций и (или) объектов, включающего специальные условия проживания граждан, охраны общественного порядка, и обеспечения пожарной безопасности.

Решения по указанным вопросам принимаются Правительством РФ, если иное не предусмотрено федеральным законодательством.

Федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, а также нормативные правовые акты органов местного самоуправления действуют в отношении закрытого административно-территориального образования с учетом особенностей, устанавливаемых Законом РФ от 14.07.1992 № 3297-1.

Права граждан, проживающих или работающих в ЗАТО, не могут быть ограничены иначе как на основании законов РФ.

Решение о создании, преобразовании или об упразднении ЗАТО принимается Президентом РФ. Предложение о создании, преобразовании или об упразднении ЗАТО вносится Правительством РФ. Предложение об установлении административной подчиненности, об установлении и (или) изменении границ создаваемого или преобразуемого ЗАТО вносится Правительством РФ по согласованию с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в ведении которых находятся соответствующие территории.

При отсутствии в административно-территориальном образовании и (или) на соответствующей территории органов местного самоуправления указанные органы формируются в соответствии с законодательством Российской Федерации о местном самоуправлении и Законом РФ от 14.07.1992 № 3297-1 в течение 2 лет со дня создания закрытого административно-территориального образования.

Предложение Правительства РФ Президенту Российской Федерации о преобразовании или об упразднении ЗАТО вносится с перечнем мероприятий переходного периода для данного ЗАТО. При разработке предложения о преобразовании или об упразднении ЗАТО и перечня мероприятий переходного периода с учетом предложений соответствующих органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления определяются этапность и сроки отмены или изменения особого режима безопасного функционирования организаций и (или) объектов, включающего специальные условия проживания граждан, а также изменения административно-территориального деления, виды и формы поддержки государством населения на переходный период, вносятся изменения в стратегию социально-экономического развития муниципального образования.

Особый режим безопасного функционирования организаций и (или) объектов в ЗАТО включает:

- установление контролируемых и (или) запретных зон по границе и (или) в пределах указанного образования;
- ограничения на въезд и (или) постоянное проживание граждан на его территории, включая установление перечня оснований для отказа во въезде или в постоянном проживании;
- ограничения на полеты летательных аппаратов над его территорией;
- ограничения на право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения при-

родными ресурсами, недвижимым имуществом, вытекающие из ограничений на въезд и (или) постоянное проживание;

- ограничения на создание и деятельность на его территории организаций, учредителями которых являются иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные некоммерческие неправительственные организации, отделения иностранных некоммерческих неправительственных организаций, организации с иностранными инвестициями;

- организацию разработки и осуществление мер по предупреждению терроризма, предотвращению техногенных катастроф, обеспечению пожарной безопасности и охране общественного порядка.

Решение об установлении особого режима безопасного функционирования организаций и (или) объектов в закрытом административно-территориальном образовании принимается Правительством РФ.

Порядок обеспечения особого режима безопасного функционирования организаций и (или) объектов в ЗАТО устанавливается Правительством РФ отдельно для каждого федерального органа исполнительной власти, в ведении которого находятся организации и (или) объекты, по роду деятельности которых созданы ЗАТО, для Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом", Государственной корпорации по космической деятельности "Роскосмос".

Создание и деятельность на территории ЗАТО организаций с иностранными инвестициями допускаются в порядке, установленном Правительством РФ, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

На территории ЗАТО не допускаются создание и деятельность организаций, учредителями которых являются иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные организации, иностранные некоммерческие неправительственные организации, отделения иностранных некоммерческих неправительственных организаций, а также деятельность международных организаций (объединений).

Организации и (или) объекты, а также организации жилищно-коммунального комплекса в ЗАТО включаются в перечень потребителей энергоресурсов, снабжение которых энергоресурсами не подлежит ограничению или прекращению в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Право осуществлять предпринимательскую деятельность на территории ЗАТО имеют юридические и физические лица, отвечающие требованиям обеспечения особого режима безопасного функционирования организаций и (или) объектов в ЗАТО.

Граждане, проживающие, работающие и вновь прибывающие в ЗАТО, должны быть ознакомлены с условиями особого режима без-

опасного функционирования организаций и (или) объектов в ЗАТО и ответственностью за его нарушение, которая устанавливается законодательством Российской Федерации.

Структура, порядок формирования, полномочия и ответственность органов местного самоуправления городского округа закрытого административно-территориального образования определяются в соответствии с законодательством по вопросам местного самоуправления с учетом особенностей, установленных Законом РФ от 14.07.1992 № 3297-1.

Органы местного самоуправления ЗАТО:

- координируют деятельность организаций и (или) объектов, подразделений охраны, полиции, гражданской обороны и иных служб при угрозе возникновения чрезвычайных ситуаций;

- разрабатывают схемы оповещения и эвакуации населения в случаях аварий на территориях организаций и (или) на объектах либо при их угрозе. В случае возникновения опасности для жизни и здоровья населения ЗАТО в результате аварии на территории организации и (или) на объекте глава ЗАТО совместно с руководителями организации и (или) объекта осуществляет меры по спасению и охране жизни и здоровья людей, защите их прав, сохранению материальных ценностей, а при необходимости до начала работы соответствующих органов, образуемых Правительством РФ, принимает решение об эвакуации населения;

- участвуют совместно с руководителями организаций и (или) объектов, по роду деятельности которых созданы ЗАТО, и органами федеральной службы безопасности в порядке, устанавливаемом Правительством РФ, в определении пропускного режима в закрытом административно-территориальном образовании, за исключением режимных территорий организаций и (или) объектов, находящихся в границах внутренних контролируемых и (или) запретных зон;

- по согласованию с органами федеральной службы безопасности имеют право давать разрешение на въезд граждан в ЗАТО и выезд из него, за исключением режимных территорий организаций и (или) объектов, находящихся в границах внутренних контролируемых и (или) запретных зон;

- осуществляют контроль за санитарно-эпидемиологическим, радиационным и экологическим состоянием территорий закрытого административно-территориального образования, за исключением режимных территорий организаций и (или) объектов, находящихся в границах внутренних контролируемых и (или) запретных зон, которые подлежат ведению уполномоченных на то государственных контроль-

ных и надзорных органов. Органы местного самоуправления информируются о результатах проверок;

- вносят предложения в соответствующие органы государственного и военного управления о проведении инспекционных проверок по соблюдению особого режима и обеспечению достаточных мер для защиты населения ЗАТО от воздействия радиоактивных и других материалов, представляющих повышенную опасность;

- выступают заказчиком на строительство и ремонт жилого помещения, объектов социальной инфраструктуры, в том числе на основе долевого участия юридических лиц, расположенных на его территории;

- ведут учет граждан, претендующих на получение социальной выплаты в соответствии с п. 2 ст. 7 Закона РФ от 14.07.1992 № 3297-1, и определяют размер указанной социальной выплаты.

В случае передачи в установленном порядке в муниципальную собственность жилых помещений государственного жилищного фонда, в том числе построенных или капитально отремонтированных за счет средств федерального бюджета, органы местного самоуправления ЗАТО после отнесения таких помещений к специализированному жилищному фонду в порядке, установленном Правительством РФ, имеют право предоставлять такие помещения гражданам, проходящим службу или состоящим в трудовых отношениях с организациями и (или) объектами.

Порядок предоставления жилых помещений специализированного жилищного фонда гражданам, проходящим службу или состоящим в трудовых отношениях с организациями и (или) объектами, в части, не урегулированной жилищным законодательством, устанавливается представительным органом ЗАТО по согласованию соответственно с федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находятся организации и (или) объекты, по роду деятельности которых созданы ЗАТО, с Государственной корпорацией по атомной энергии "Росатом", Государственной корпорацией по космической деятельности "Роскосмос".

Органы местного самоуправления ЗАТО согласовывают соответственно с федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находятся организации и (или) объекты, по роду деятельности которых созданы ЗАТО, с Государственной корпорацией по атомной энергии "Росатом", Государственной корпорацией по космической деятельности "Роскосмос":

- стратегию социально-экономического развития ЗАТО и план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития ЗАТО;

- генеральный план ЗАТО;
- проекты планировки территории, подготовленные на основе генерального плана ЗАТО;
- резервирование земель в границах ЗАТО для муниципальных нужд.

Порядок и сроки согласования органами местного самоуправления ЗАТО проектов муниципальных правовых актов соответственно с федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находятся организации и (или) объекты, по роду деятельности которых созданы ЗАТО, с Государственной корпорацией по атомной энергии "Росатом", Государственной корпорацией по космической деятельности "Роскосмос", порядок и случаи участия федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление координации деятельности федеральных органов исполнительной власти по обеспечению стабильного развития ЗАТО, в проведении такого согласования устанавливаются Правительством РФ.

Глава закрытого административно-территориального образования избирается представительным органом ЗАТО из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию. Порядок проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы ЗАТО устанавливается представительным органом ЗАТО. Порядок проведения конкурса 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 ЗАТО устанавливается представительным органом ЗАТО. При формировании конкурсной комиссии в ЗАТО 1/3 ее состава назначается представительным органом ЗАТО, 1/3 - высшим должностным лицом субъекта Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), 1/3 - руководителем федерального органа исполнительной власти, в ведении которого находятся организации и (или) объекты, по роду деятельности которых созданы ЗАТО, руководителем Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом" или руководителем Государственной корпорации по космической деятельности "Роскосмос".

Полномочия главы закрытого административно-территориального образования прекращаются досрочно в случаях, установленных законодательством РФ о местном самоуправлении, а также в случае преобразования или упразднения ЗАТО.

## **11.2. Организация местного самоуправления в городах-наукоградах**

*Наукоградом* признается муниципальное образование со статусом городского округа, имеющее высокий научно-технический потенциал, с градообразующим научно-производственным комплексом, т.е. совокупностью организаций, осуществляющих научную, научно-техническую, инновационную деятельность, экспериментальные разработки, испытания, подготовку кадров в соответствии с государственными приоритетами развития науки и техники.

Статус наукограда присваивается муниципальному образованию Правительством РФ с установлением срока этого статуса. При присвоении муниципальному образованию статуса наукограда Правительство РФ утверждает приоритетные для данного наукограда направления научной, научно-технической, инновационной деятельности, экспериментальных разработок, испытаний, подготовки кадров в соответствии с государственными приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники РФ. Статус наукограда по истечении срока, установленного Правительством РФ, может быть сохранен за муниципальным образованием.

Инициатива постановки вопроса о присвоении муниципальному образованию статуса наукограда может принадлежать органу местного самоуправления муниципального образования, органу государственной власти субъекта РФ, на территории которого находится муниципальное образование, а также Российской академии наук и федеральным органам исполнительной власти, заинтересованным в развитии организаций, входящих в состав научно-производственного комплекса муниципального образования.

Муниципальное образование, претендующее на присвоение статуса наукограда, должно иметь научно-производственный комплекс, расположенный на его территории. Научно-производственный комплекс муниципального образования, претендующего на присвоение статуса наукограда, должен быть градообразующим и отвечать следующим критериям:

1) численность работающих в организациях научно-производственного комплекса составляет не менее 15% численности работающих на территории данного муниципального образования;

2) объем научно-технической продукции (соответствующей приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники РФ) в стоимостном выражении составляет не менее 50% общего объема продукции всех хозяйствующих субъектов, расположенных на территории данного муниципального образования, или стоимость основных



фондов комплекса, фактически используемых при производстве научно-технической продукции, составляет не менее 50% стоимости фактически используемых основных фондов всех хозяйствующих субъектов, расположенных на территории муниципального образования, за исключением жилищно-коммунальной и социальной сферы.

На территории наукограда органы местного самоуправления реализуют мероприятия, предусмотренные планом мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования, имеющего статус наукограда, в том числе путем:

1) строительства (создания) и содержания жилищного фонда, находящегося в муниципальной собственности и предоставляемого во владение и (или) в пользование работникам организаций научно-производственного комплекса наукограда на условиях и в порядке, которые определены органом местного самоуправления наукограда;

2) использования находящегося в муниципальной собственности имущества, в том числе предоставления организациям научно-производственного комплекса наукограда на условиях и в порядке, которые определены органом местного самоуправления наукограда;

3) участия в государственных программах, реализуемых субъектами Российской Федерации и предусматривающих поддержку инновационных проектов, развитие инфраструктуры муниципальных образований, если условиями реализации указанных программ это допускается.

В целях координации исполнения плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования, имеющего статус наукограда, обеспечения прозрачности процедур его реализации органы местного самоуправления вправе создать научно-технический совет наукограда. Порядок создания, функции и полномочия такого научно-технического совета определяются нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования.

В настоящее время в число наукоградов Российской Федерации включено 73 городских и сельских поселения, расположенных по всей территории страны. Более трети из них (31 наукоград) находятся в Московской области (в том числе г. Зеленоград, являющийся административным округом Москвы). В Центральной части России (Владимирской, Калужской, Нижегородской, Тамбовской, Тверской и Ярославской областях) расположено еще 8 наукоградов.

В Уральском регионе (Свердловской и Челябинской областях) расположено 9 наукоградов. В Западной Сибири (в Алтайском крае, Новосибирской и Томской областях) - 7 наукоградов. Кроме того, к числу наукоградов относятся 4 академгородка крупнейших научных

центров РАН Сибири и Дальнего Востока. Академгородки в городской структуре являются административными районами больших городов (Новосибирска, Томска, Красноярска и Иркутска). Из общего количества наукоградов страны 55 имеют статус города, 8 - поселков городского и 4 - сельского типа.

Присвоение муниципальному образованию статуса наукограда РФ является основанием для финансирования из федерального бюджета в виде субвенций дополнительных расходов наукоградов РФ, которые выделяются в соответствии с Правилами предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета для осуществления мероприятий по развитию и поддержке социальной, инженерной и инновационной инфраструктуры наукоградов Российской Федерации, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 22.12.2007 № 917.

Субвенции из федерального бюджета и расходы наукоградов РФ, осуществляемые за счет данных субвенций, не учитываются при распределении межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ.

### **11.3. Организация местного самоуправления на приграничных территориях**

Особенности осуществления местного самоуправления на приграничных территориях в настоящее время определяются Законом РФ от 01.04.1993 № 4730-1 "О Государственной границе Российской Федерации".

Особенности организации местного самоуправления на приграничных территориях обусловлены установлением пограничного режима в пограничной зоне и в российской части вод пограничных рек, озер и иных водоемов, во внутренних морских водах и в территориальном море РФ. Пограничная зона устанавливается в пределах территории административного района, города, прилегающей к Государственной границе на суше, морскому побережью РФ, российским берегам пограничных рек, озер и иных водоемов, и в пределах территорий островов на указанных водоемах. В пограничную зону могут не включаться территории населенных пунктов, санаториев, домов отдыха, других оздоровительных учреждений, учреждений (объектов) культуры, а также места массового отдыха, активного водопользования, отправления религиозных обрядов и иные места традиционного массового пребывания граждан.

Органы местного самоуправления приграничных территорий и их должностные лица:

- предоставляют в соответствии с законодательством Российской Федерации земельные участки для нужд защиты Государственной границы;

- оказывают помощь пограничным органам, Вооруженным Силам Российской Федерации, государственным органам, осуществляющим различные виды контроля на Государственной границе, исполняют их законные предписания, предоставляют необходимую для их деятельности информацию;

- создают условия для участия граждан на добровольных началах в защите Государственной границы в пределах приграничной территории.

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

Уполномоченные органы местного самоуправления на земельных участках, предоставленных для нужд защиты Государственной границы, осуществляют муниципальный земельный контроль.

## Глава 12

# ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

### 12.1. Понятие и принципы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления

Местное самоуправление, хотя и является независимым звеном в системе публичной власти Российской Федерации, отнюдь не исключается из процесса управления государством в целом. Систему органов государственной власти нельзя считать устойчивой до тех пор, пока она не подкреплена эффективным механизмом самоуправления территорий. Гражданин государства в первую очередь житель и лишь потом участник политических процессов. Почти все государственные решения, затрагивающие его интересы, проходят через местные органы власти.

В процессе осуществления органами государственной власти и органами местного самоуправления своих функций происходит неизбежное взаимодействие между данными управляющими структурами.

Взаимодействие между органами государственной власти и местного самоуправления можно определить как совокупность организационно-правовых форм и методов, направленных на совместное решение как общегосударственных, так и местных вопросов.

Данное взаимодействие строится на определенных принципах. Принципы взаимоотношений определяют, какими эти взаимоотношения должны быть; какова должна модель поведения органов государственной власти и местного самоуправления в отношениях друг с другом; какие идеи должны лежать в их основе.

К основным принципам взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления можно отнести следующие.

*Принцип законности.* Принцип законности, безусловно, является основополагающим во взаимоотношениях между любыми органами государственного и муниципального управления. Только при неукоснительном соблюдении данного принципа можно реально говорить о правовом управлении. Такая деятельность возможна только при детальной правовой регламентации общественных отношений, возникающих в процессе взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.

*Принцип целесообразности.* Вторым по значимости принципом взаимодействия является принцип целесообразности. Вполне есте-

ственно, что любые взаимодействия между органами государственной власти и местным самоуправлением должны иметь определенный смысл, быть направленными на реализацию общегосударственных целей. Этот принцип включает в себя и выделяемый в некоторых нормативных актах принцип соблюдения общегосударственных интересов, соотносясь с ним, как общее с частным. Нарушение принципа целесообразности во взаимодействии органов государственной власти и местного самоуправления, например, при необоснованной передаче органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, которые они не могут успешно реализовывать, должно являться основанием для отмены соответствующих законодательных актов и соглашений.

*Принцип самостоятельности органов государственной власти и местного самоуправления в пределах их компетенции.* Органы государственной власти и органы местного самоуправления самостоятельно реализуют свои полномочия в рамках своих предметов ведения, без вмешательства других органов. Принцип самостоятельности органов государственной власти и местного самоуправления в пределах их компетенции не исключает, однако, контроля со стороны других органов за их деятельностью. Самостоятельность органов государственной власти и местного самоуправления означает их юридическую, организационную и финансовую самостоятельность. В пределах собственной компетенции государственные и муниципальные органы самостоятельно планируют и организуют свою работу, принимают решения, обеспечивают контроль за их выполнением.

*Принцип равноправия органов государственной власти и местного самоуправления.* Сущность принципа равноправия органов государственной власти и местного самоуправления заключается в том, что, во-первых, органы государственной власти и органы местного самоуправления вступают во взаимоотношения как равные субъекты права; во-вторых, органы местного самоуправления различных муниципальных образований равноправны между собой. Обеспечение данного принципа позволит минимизировать различия в определении объема полномочий каждого отдельного муниципального образования. Равноправие, таким образом, предполагает гарантированный минимум равных прав и обязанностей местного сообщества и возможность приобретать и осуществлять один и тот же объем полномочий при их разграничении. Равноправие муниципальных образований - это не что иное, как создание режима их равных правовых, организационных и финансовых возможностей.

*Принцип недопустимости ущемления интересов других муниципальных образований.* Принцип недопустимости ограничения прав и

интересов муниципальных образований нацелен на создание таких условий, при которых осуществление полномочий одним муниципальным образованием простирается лишь до той границы, от которой начинается осуществление полномочий другим муниципальным образованием. Практика применения данного принципа будет выступать специфическим индикатором, определяющим степень свободы и защищенности муниципальных образований.

*Принцип согласования интересов.* Соблюдение принципа согласования интересов субъекта РФ и интересов муниципального образования соотносится с ограничениями их компетенции, поскольку каждый из них должен считаться с правами и интересами другого, обязан содействовать нормальному функционированию как органов государственной власти субъекта РФ, так и органов местного самоуправления, реализации их полномочий. Указанный принцип более всех подвержен правовому регулированию, и на его основе может быть создан механизм взаимодействия, поскольку основой взаимных действий может быть только добровольное согласие участников отношений.

*Принцип обеспеченности ресурсами.* Принцип обеспеченности ресурсами направлен, прежде всего, на обеспечение органов местного самоуправления ресурсами, необходимыми им для реализации возложенных на них полномочий, как переданных им государственных, так и относящихся к их предметам ведения. Данный принцип обычно закрепляется во всех законах субъектов РФ о передаче органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Имеется он и в проекте федерального закона "Об общих принципах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в Российской Федерации". При этом следует иметь в виду, что речь должна вестись не только о выделении необходимых финансовых ресурсов, но и о наличии иных материальных, человеческих, правовых и т.д.

*Принцип взаимной ответственности.* Как уже отмечалось, во взаимоотношениях органов государственной власти и органов местного самоуправления речь должна вестись не только об ответственности органов местного самоуправления перед государственными, но и об ответственности самих государственных органов.

*Принцип гласности.* Принцип гласности заключения договоров, соглашений означает гарантию защищенности прав муниципального образования, поскольку полноценная информация обеспечивает невозможность в одностороннем порядке изменять взаимные права, обязанности и ответственность, установленные в договорном порядке.

## 12.2. Формы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления

Взаимодействие между органами государственной власти и местного самоуправления осуществляется по нескольким направлениям. Эти направления взаимодействия получили в юридической науке наименование структурно-функциональных связей. Вполне очевидно, что, исходя из специфики организации государственной власти и местного самоуправления, взаимоотношения между их органами будут осуществляться:

- 1) сверху вниз;
- 2) снизу вверх;
- 3) по горизонтали.

Таким образом, между органами государственной власти и местного самоуправления существуют следующие виды связей:

1) *субординационные* - упорядочение сверху вниз, от вышестоящего уровня власти к нижестоящему. Субординационные связи возникают прежде всего при установлении органами государственной власти правовых основ местного самоуправления в данном регионе;

2) *реординационные* - упорядочение снизу вверх, от нижестоящего уровня власти к вышестоящему. При этом каждой субординационной связи в управленческих отношениях соответствует реординационная связь. Примером реординационной связи может быть право законодательной инициативы представительных органов местного самоуправления в законодательном (представительном) органе субъекта РФ. Данная реординационная связь соответствует субординационной связи, заключающейся в принятии законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ законов, регулирующих местное самоуправление в данном регионе;

3) *координационные* - упорядочение на одном уровне, между двумя или более равностоящими субъектами. В рассматриваемой схеме отношения между органами государственной власти и органами местного самоуправления носят горизонтальный характер. Примером могут служить совместные, согласованные действия по претворению государственных и региональных программ; проведение совместных совещаний, как на единовременной, так и на постоянной основе; формирование постоянно действующих координационных органов (коллегий, комиссий); организационное и техническое обеспечение выборных кампаний, правопорядка и другие действия, носящие в основном договорной характер. Распространенным способом реализации координационных связей является принятие органами государственной власти и местного самоуправления совместных правовых

актов. На практике именно координационные взаимосвязи составляют наиболее значительную долю во взаимоотношениях органов государственной власти и местного самоуправления. Взаимоотношения координационного типа между государственной властью и местным самоуправлением заложены уже в самих формулировках вопросов местного значения: "участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения", "участие в охране природной среды". Такие формулировки дают основание говорить о равноправном участии органов государственной власти и местного самоуправления. Кроме всего этого, существует отраслевое законодательство, законы "Об образовании", "О животном мире", "О ветеранах" и иные, где также упоминается о равноправном участии органов местного самоуправления в решении различных вопросов.

Обеспечение законности - тотальная (всеохватывающая) функция государственного управления, проникающая во все сферы жизни общества и даже во взаимоотношения внутри объекта государственного управления.

Таким образом, во взаимоотношениях государственной власти и местного самоуправления основная задача государственной власти заключается в установлении правовых основ организации местного самоуправления. Все остальные виды регулирующего воздействия государственной власти на местное самоуправление являются необязательными. При этом государство не теряет возможности косвенно, путем влияния на других участников социальных взаимоотношений оказывать свое управляющее воздействие. Чаще всего оно даже более эффективно, чем прямое администрирование.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ определяет основные полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ в отношении местного самоуправления. В отношении федеральных органов государственной власти он закрепляет 4 вида полномочий:

1) определение общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации;

2) регулирование прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в области местного самоуправления. Это регулирование может осуществляться по предметам ведения Российской Федерации и в пределах полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения;

3) правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Здесь



также речь идет о детализации процедур реализации вопросов местного значения, прежде всего в отраслевых нормативных актах;

4) правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий. Данное полномочие заключается в принятии нормативных актов, регулирующих реализацию органами и должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Закон также допускает возможность осуществления исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий федеральными органами государственной власти в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления. Однако это возможно лишь в случаях и порядке, установленных Конституцией РФ и федеральными законами. При этом действующим законодательством предусмотрен только один случай осуществления контроля органов государственной власти за органами местного самоуправления - контроль при реализации последними отдельных государственных полномочий.

Что же касается полномочий органов государственной власти субъектов РФ в отношении местного самоуправления, то они в целом аналогичны вышеизложенным. Следует лишь отметить, что, во-первых, полномочия органов государственной власти субъектов РФ в сфере местного самоуправления ограничиваются сферами ведения субъектов, полномочиями субъектов в сферах совместного ведения с Российской Федерацией и пределами, установленными федеральными законами; во-вторых, к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ установление общих принципов организации местного самоуправления относится лишь постольку, поскольку это допускается Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ. В частности, органы государственной власти субъектов РФ вправе:

1) устанавливать границы территорий муниципальных образований (ч. 2 ст. 10);

2) наделять городские поселения статусом городского округа (ч. 2 ст. 11);

3) изменять границы муниципальных образований (ч. 1 ст. 12);

4) передавать органам местного самоуправления отдельные полномочия (ч. 2 ст. 19);

5) определять наименование представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) (ч. 3 ст. 34);

6) устанавливать дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации муниципального района (городского округа) (ч. 4 ст. 37);

7) определять общий размер субвенций, предоставляемых из бюджета субъекта РФ местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий Российской Федерации о налогах и сборах, в бюджеты муниципальных образований (ч. 1 ст. 63) и т.д.

В реальности взаимодействие государства и местного самоуправления осуществляется сразу по многим направлениям. Поэтому структурно-функциональные связи между органами государственной власти и местного самоуправления носят многосторонний характер.

Можно выделить следующие основные формы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления:

1) правовое государственное регулирование местного самоуправления;

2) информационное обеспечение местного самоуправления, в том числе ознакомление органов местного самоуправления с проектами нормативных правовых актов органов государственной власти, затрагивающих интересы местного самоуправления;

3) обращения органов и должностных лиц местного самоуправления в органы государственной власти и к государственным должностным лицам;

4) реализацию представительными органами местного самоуправления права законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта РФ;

5) участие органов государственной власти и государственных должностных лиц в формировании органов местного самоуправления и назначении должностных лиц местного самоуправления в случаях, установленных законом, и др.

### **12.3. Временное осуществление полномочий местного самоуправления органами государственной власти**

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ, регулируя вопросы, связанные с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, вместе с тем допускает и возможность временного осуществления некоторых муниципальных полномочий органами государственной власти.

Статья 75 указанного закона, в частности, устанавливает, что отдельные полномочия органов местного самоуправления могут вре-

менно осуществляться органами государственной власти субъектов РФ в случаях:

1) если в связи со стихийным бедствием, катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией представительный орган муниципального образования и местная администрация отсутствуют и (или) не могут быть сформированы;

2) если вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления возникает значительная просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих должговых и (или) бюджетных обязательств;

3) если при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение законодательства, установленные соответствующим судом.

Первое из приведенных выше оснований изъятия полномочий никак не связано с действиями самих органов местного самоуправления и возникает в силу чрезвычайных обстоятельств. В соответствии с Федеральным законом от 21.12.1994 № 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" *чрезвычайная ситуация* - это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей. Понятие чрезвычайной ситуации нельзя толковать расширительно. То есть не относятся к чрезвычайным ситуациям, например, политические или финансовые кризисы, из-за которых формирование органов местного самоуправления может задерживаться.

Остальные основания связаны с ненадлежащими действиями органов и должностных лиц местного самоуправления. При этом следует иметь в виду, что допущенное органами местного самоуправления при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам нарушение Конституции РФ, федерального закона, иных нормативных правовых актов, установленное соответствующим судом, может повлечь, помимо изъятия полномочий, еще и применение мер ответственности к самим органам и должностным лицам органов местного самоуправления. В то же время Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ не предусмотрел возможность добровольной передачи отдельных полномочий органов местного самоуправления органам госу-

дарственной власти субъекта РФ в тех случаях, когда их реализация на уровне субъекта РФ более целесообразна. Включение ст. 75 в гл. 10 "Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц, местного самоуправления, контроль и надзор за их деятельностью" закона свидетельствует о том, что законодатель рассматривает временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления в качестве санкции, применяемой к органам местного самоуправления, что не во всех случаях соответствует действительности.

Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ предусмотрены различные процедуры временной передачи некоторых полномочий органов местного самоуправления органам государственной власти.

В случае если в связи со стихийным бедствием, катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией представительный орган муниципального образования и местная администрация отсутствуют и (или) не могут быть сформированы, решение о передаче полномочий принимается высшим должностным лицом субъекта РФ либо руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ при наличии согласия представительного органа местного самоуправления или решения законодательного органа государственной власти субъекта РФ, принимаемого большинством не менее 2/3 голосов от установленного числа депутатов. Исходя из содержания закона решение может быть принято высшим должностным лицом субъекта РФ при согласии законодательного органа государственной власти субъекта РФ, даже если представительный орган местного самоуправления выступил против.

Иная процедура закреплена для принятия решения об изъятии некоторых полномочий, если при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение законодательства. В таком случае решение о временном осуществлении органами исполнительной власти субъекта РФ отдельных полномочий органов местного самоуправления принимается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ. Согласия иных органов государственной власти и местного самоуправления не требуется. При этом данное решение не может быть принято руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ единолично.

Наиболее сложная процедура передачи отдельных полномочий органов местного самоуправления органам государственной власти субъекта РФ предусмотрена в случае возникновения у муниципально-

го образования значительной просроченной задолженности по исполнению своих долговых или бюджетных обязательств. Решение об этом может быть принято только решением арбитражного суда субъекта РФ по ходатайству высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) и (или) представительного органа муниципального образования либо главы муниципального образования. Исходя из норм Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации такие дела будут относиться к специальной подведомственности.

В случае принятия арбитражным судом положительного решения в муниципальном образовании вводится временная финансовая администрация на срок до 1 года. Временная финансовая администрация призвана реализовывать финансовые полномочия местной администрации и контрольного органа муниципального образования, но не представительного органа муниципального образования.

Решения органов государственной власти субъектов РФ о временном осуществлении ими отдельных полномочий органов местного самоуправления могут быть обжалованы в судебном порядке. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи. В порядке и случаях, установленных федеральными законами, отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно осуществляться федеральными органами государственной власти. В качестве примера такого закона можно привести Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ "О чрезвычайном положении".

В соответствии со ст. 11 этого закона допускается полное или частичное приостановление на территории, на которой введено чрезвычайное положение, полномочий органов местного самоуправления. В соответствии со ст. 14 того же закона на территории, на которой введено чрезвычайное положение, выборы и референдумы не проводятся в течение всего периода действия чрезвычайного положения. В случае истечения в период действия чрезвычайного положения срока полномочий соответствующих выборных органов местного самоуправления и должностных лиц срок полномочий указанных органов и лиц продлевается до прекращения периода действия чрезвычайного положения, если их полномочия не приостановлены в порядке, установленном настоящим федеральным конституционным законом. Кроме того, в соответствии со ст. 15 указанного закона Президент РФ вправе приостанавливать действие правовых актов органов местного самоуправления, действующих на территории, на которой введено чрезвычайное положение, в случае противоречия этих актов Указу Президента РФ о введении на данной территории чрезвычайного положения.

Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ "О военном положении" также предусматривает запрет на проведение на территории, на которой введено военное положение, референдумов и выборов в органы местного самоуправления (п. 4 ст. 7). Кроме того, данный закон допускает введение в органах местного самоуправления дополнительных мер, направленных на усиление режима секретности.

#### **12.4. Надзор и контроль за органами и должностными лицами органов местного самоуправления**

Не вмешиваясь в решение вопросов местного значения, государство в то же время не может не контролировать органы и должностных лиц местного самоуправления. Принципы и границы контроля определяются ст. 8 Европейской хартии местного самоуправления. Согласно им, любой административный контроль должен:

- осуществляться только в формах и случаях, предусмотренных конституцией или законом;
- предназначаться лишь для обеспечения законности и конституционных принципов;
- осуществляться так, чтобы степень вмешательства контролирующего органа была соразмерна значимости защищаемых интересов.

Данные принципы не исключают контроля государства за выполнением органами местного самоуправления делегированных им государственных полномочий.

Выявлению случаев нарушений органами и должностными лицами местного самоуправления федеральных законов, законов субъектов Федерации и уставов муниципальных образований, которые являются основанием наступления ответственности данных органов и должностных лиц перед государством, служит прокурорский надзор за соблюдением законности в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления. Прокуратура РФ осуществляет функции надзора в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства независимо от органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, а также от органов местного самоуправления.

Прокуроры и следователи органов прокуратуры не могут быть членами выборных и иных органов местного самоуправления.

Воздействие в какой-либо форме органов местного самоуправления на прокурора или следователя с целью повлиять на принимаемые

им решения или воспрепятствование в какой-либо форме его деятельности влечет за собой установленную законом ответственность.

Выполняя в соответствии с Законом РФ от 17.01.1992 № 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации" свои функции, органы прокуратуры осуществляют надзор за исполнением Конституции РФ, законов органами местного самоуправления, рассматривают и разрешают заявления, жалобы и иные обращения граждан, в том числе касающиеся деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления. При этом работники прокуратуры вправе:

- по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить в помещения органов местного самоуправления, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона; требовать от руководителей и других должностных лиц органов местного самоуправления предоставления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений, а также выделения специалистов для выяснения возникших вопросов;

- требовать от должностных лиц местного самоуправления проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, а также ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций; вызывать должностных лиц местного самоуправления для объяснения по поводу нарушения законов.

Прокурор или его заместитель по основаниям, установленным законом, возбуждает уголовное дело или производство об административном правонарушении, требует привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности.

В соответствии с законом прокурор опротестовывает противоречащие закону правовые акты муниципального образования, обращается в суд или арбитражный суд с требованием о признании таких актов недействительными.

Протест прокурора на противоречащий закону правовой акт муниципального образования приносится в орган или должностному лицу местного самоуправления, которые издали этот акт. Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в 10-дневный срок с момента его поступления. Если протест приносится на решение представительного органа местного самоуправления, то он рассматривается на ближайшем его заседании. При этом прокурор при исключительных обстоятельствах, требующих незамедлительного устранения нарушения закона, вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста.

Орган или должностное лицо местного самоуправления обязаны незамедлительно сообщить прокурору о результатах рассмотрения в

письменной форме. При этом прокурору сообщается о дне заседания коллегиального органа, который рассматривает протест. Прокурор вправе участвовать в рассмотрении внесенных им протестов органами местного самоуправления.

Важной формой реагирования прокурора на нарушения законности в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных организаций и предприятий является его представление об устранении нарушений закона.

Представление вносится в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения закона. Оно подлежит безотлагательному рассмотрению. Закон устанавливает, что в течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих.

О результатах принятых мер орган или должностное лицо местного самоуправления обязаны сообщить прокурору в письменной форме. Прокурор вправе присутствовать при рассмотрении своего представления. При рассмотрении представления коллегиальным органом местного самоуправления прокурору сообщается о дне заседания.

Кроме того, в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор (его заместитель) объявляет в письменной форме должностным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона. В случае неисполнения требований, изложенных в предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке.

Соответствие законодательству устава муниципального образования контролирует орган юстиции, на который возложена регистрация устава.

Уполномоченные органы государственной власти контролируют осуществление органами и должностными лицами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

Надзор за соблюдением органами местного самоуправления законности в отдельных сферах могут осуществлять и другие государственные органы. Так, например, в соответствии с Федеральным законом от 21.12.1994 № 69-ФЗ "О пожарной безопасности" должностные лица органов управления и подразделений Государственной противопожарной службы при осуществлении государственного пожарного надзора имеют право осуществлять государственный пожарный надзор за соблюдением требований пожарной безопасности федеральными органами исполнительной власти, органами исполнитель-



ной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, предприятиями, а также должностными лицами и гражданами.

Контроль над деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления в отдельных сферах муниципальной деятельности осуществляют специальные органы государственного контроля: финансового, санитарно-эпидемиологического, земельного, экологического (у них даже есть своя прокуратура), водного, рыбного, лесного и другого контроля и надзора. В рамках своей компетенции надзорные органы вправе:

- направлять органам и должностным лицам местного самоуправления рекомендации и методические материалы по решению возложенных на них задач;

- при выявлении нарушений или невыполнении возложенных на органы местного самоуправления задач и обязательств направлять им соответствующие предписания;

- издавать и направлять органам и должностным лицам местного самоуправления уведомления о возражении по их решениям и действиям (бездействию) и рекомендовать, исходя из соображений целесообразности и эффективности, в течение определенного срока отменить или изменить указанные решения и действия (бездействие);

- вносить в случаях, если органы местного самоуправления, должностные лица местного самоуправления в установленные сроки не выполняют рекомендаций органа государственного специального надзора, представления в органы прокуратуры.

Органы государственного специального надзора не имеют права вмешиваться в дела местного сообщества за пределами своей компетенции. Они также не вправе отдавать органам и должностным лицам местного самоуправления распоряжения по решению местных задач.

Органы финансового контроля, входящие в систему Министерства финансов РФ, осуществляют финансовый контроль за целевым расходованием бюджетных средств.

Судебный контроль призван обеспечить законность, непредвзятость, справедливость. Он является наиболее формализованным, строится исключительно на правовых аргументах и осуществляется всеми видами судов. Судебный контроль в отношении органов местного самоуправления необходим, чтобы обезопасить граждан и юридических лиц от ошибок и незаконных решений этих органов. Решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, решения и действия (бездействие) органов и должностных лиц местного самоуправления, могут быть обжалованы в суд или арбитражный суд в установленном законом порядке.

Самые распространенные случаи судебного обжалования решений органов местного самоуправления - введение различных не предусмотренных законодательством местных налогов и сборов, ограничения на ввоз или вывоз определенных товаров (например, алкогольной продукции), нарушения, наблюдаемые при приватизации объектов муниципальной собственности, выделении земельных участков под застройку и т.п. В качестве истцов в судах выступают физические и юридические лица, чьи законные права нарушаются решениями органов и должностных лиц местного самоуправления, а также прокуроры в случае отклонения их протестов.

От эффективного государственного контроля за исполнением правовых норм на местном уровне во многом зависит действенность государственных институтов, институтов муниципальной демократии, реальность прав и свобод человека и гражданина, защита интересов населения муниципальных образований.

## Глава 13

# ГАРАНТИИ И ЗАЩИТА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

### 13.1. Понятие и система гарантий местного самоуправления

Важнейшим и необходимым условием полного и эффективного осуществления задач и функций местного самоуправления является гарантированность местного самоуправления.

В соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ст. 3) федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов РФ обеспечивают государственные гарантии прав населения на осуществление местного самоуправления. Эти права могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Система гарантий прав местного самоуправления, закрепляемая муниципальным правом, охватывает всю совокупность условий и средств, обеспечивающих их реализацию и правовую защиту. Она включает: общие гарантии, к которым относятся экономические, политические, духовные, и специальные (собственно юридические) гарантии.

Общие гарантии. Деятельность органов местного самоуправления, реализация их прав осуществляются в определенных социально-экономических, политических условиях, которые, выступая в качестве важнейших основ жизнедеятельности людей в обществе и государстве, могут оказывать как позитивное, так и негативное влияние на процесс самоуправления. Поэтому в качестве общих гарантий прав местного самоуправления можно рассматривать те экономические, политические отношения, духовные устои и ценности общества, которые:

- служат предпосылками стимулирования развития местного самоуправления;
- обеспечивают определенную устойчивость и стабильность деятельности органов местного самоуправления;
- создают реальные возможности для наиболее полной реализации норм, устанавливающих компетенцию органов местного самоуправления.

*Экономической гарантией* местного самоуправления служит экономическая система общества, в основе которой лежат принципы

свободы экономической деятельности, предпринимательства и труда; разнообразия и равноправия форм собственности, включая и муниципальную собственность; их равной правовой защиты и др.

*Политические гарантии* местного самоуправления - это политико-правовой режим нашего государства: система государственной власти, основанная на принципах разделения властей, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; народовластие, осуществляемое на основе политического и идеологического многообразия непосредственно народом, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления; самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий; полнота и гарантированность основных прав и свобод человека и гражданина и др.

*Духовными гарантиями* самоуправления выступают: система духовных ценностей и ориентации деятельности человека и общества в целом; уровень культуры, правосознания в обществе и др. Игнорирование органами местного самоуправления, государством исторических, культурных, национальных, а также местных традиций и обычаев затрудняет реализацию задач и целей местного самоуправления.

Необходимо учитывать, что наше общество и государство переживают сегодня сложный процесс реформирования, перехода к новому качественному состоянию, и поэтому те основы и принципы политической, экономической и духовной организации общества, которые выступают одновременно предпосылками и основами развития местного самоуправления, также нуждаются в поддержке и укреплении. Это возможно лишь на пути формирования демократического, правового государства, в котором в полной мере будут созданы и обеспечены необходимые условия для развития местного самоуправления.

*Специальные (юридические) гарантии.* Такие гарантии местного самоуправления представляют собой правовые средства обеспечения деятельности местного самоуправления, которые установлены как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации. Кроме того, следует иметь в виду, что органы местного самоуправления принимают собственные нормативные акты, которые также содержат правовые средства обеспечения деятельности местного самоуправления (положения, уставы о местном самоуправлении и др.).

Целевое назначение гарантий состоит в том, чтобы обеспечить правовыми средствами:

- организационную и материально-финансовую самостоятельность органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения;

- защиту прав местного самоуправления и создание благоприятных возможностей для их наиболее полной реализации.

### **13.2. Гарантии, обеспечивающие организационную самостоятельность местного самоуправления**

К гарантиям, обеспечивающим организационную самостоятельность местного самоуправления, относятся закрепляемые законодательством о местном самоуправлении организационные основы местного самоуправления, принципы определения компетенции органов местного самоуправления.

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

Гарантиями организационного обособления и самостоятельности местного самоуправления в системе управления обществом и государством являются:

1. Закрепленное ст. 12 Конституции Российской Федерации положение о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Это означает, что органы местного самоуправления не являются звеньями единой иерархической системы органов государственной власти, построенной на основе принципов строгой подотчетности нижестоящих органов вышестоящим, руководства вышестоящих органов нижестоящими органами (что было характерно для советской организации власти на местах).

Развивая конституционные положения об организационной самостоятельности местного самоуправления, Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ устанавливает, что осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается.

2. Самостоятельность определения населением структуры органов местного самоуправления гарантируется Конституцией Российской Федерации (ст. 131). Следовательно, население вправе непосредственно (например, путем референдума), а также через выборные органы местного самоуправления определять формы и пути ре-

лизации местного самоуправления, его организационную структуру и процедуры деятельности.

В соответствии со ст. 130 Конституции Российской Федерации местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Устав муниципального образования, отражающий особенности организации и осуществления местного самоуправления и учитывающий исторические и иные местные традиции, принимается представительным органом местного самоуправления или выносится на местный референдум. В нем указываются: структура и порядок формирования органов местного самоуправления; наименование выборных и других органов местного самоуправления; срок полномочий депутатов представительных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления; формы, порядок и гарантии непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения.

3. Организационная самостоятельность местного самоуправления, его обособление в системе управления предполагают, что назначение должностных лиц местного самоуправления, образование органов местного самоуправления, кадровая политика находятся в ведении муниципальных образований.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ запрещает образование органов местного самоуправления, назначение должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами.

Правовая регламентация муниципальной службы, включающая требования к должностям, статус муниципального служащего, устав и порядок прохождения муниципальной службы, управление службой, определяется уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации и Федеральным законом от 02.03.2007 № 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации".

4. Контроль государственных органов за деятельностью органов местного самоуправления имеет известные пределы, обусловленные организационной самостоятельностью муниципальных органов. Решения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления могут быть отменены органами и должностными лицами, их принявшими, либо признаны недействительными по решению суда.

Условия и порядок контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий определяются, соответственно, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

5. Для самостоятельного решения местных вопросов и возлагаемых на них задач органы местного самоуправления наделяются собственной компетенцией.

Федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, устанавливающие нормы муниципального права, не могут противоречить Конституции Российской Федерации, Федеральному закону от 06.10.2003 № 131-ФЗ, ограничивать гарантированные им права местного самоуправления. Закон закрепляет предметы ведения местного самоуправления, перечисляя вопросы местного значения, которые самостоятельно решаются органами местного самоуправления.

6. Гарантией организационной самостоятельности местного самоуправления является право муниципальных образований иметь собственную символику (гербы, эмблемы и пр.), отражающую исторические, культурные, социально-экономические, национальные и иные местные традиции.

Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, согласно ст. 131 Конституции Российской Федерации, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий. При этом субъекты Российской Федерации устанавливают законом гарантии учета мнения населения при решении вопросов изменения границ муниципального образования.

### **13.3. Гарантии, обеспечивающие финансово-экономическую самостоятельность местного самоуправления**

Самостоятельность местного самоуправления возможна лишь при наличии соответствующих материально-финансовых ресурсов, которые должны быть соразмерны тем функциям и полномочиям, которые законодательство закрепляет за органами местного самоуправления.

Важнейшей общей гарантией, обеспечивающей самостоятельность местного самоуправления в решении вопросов местного значения, выступает закрепляемая законодательством финансово-экономическая база местного самоуправления.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ закрепляет в качестве обязательных условий муниципального образования муниципальную собственность и местный бюджет. При этом закон устанавливает, что муниципальным образованиям должна обеспечиваться экономическая и финансовая самостоятельность в соответствии с разграничением предметов ведения между муниципальными образованиями.

1. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, которая признается и равным образом защищается государством наряду с другими формами собственности.

Органы местного самоуправления вправе совершать с муниципальным имуществом любые сделки, разрешенные законом, определять в договорах и соглашениях условия использования приватизируемых или передаваемых в пользование объектов муниципальной собственности. При этом порядок и условия приватизации муниципальной собственности определяет муниципальное образование самостоятельно. Доходы от приватизации объектов муниципальной собственности поступают в полном объеме в местный бюджет.

2. Органы местного самоуправления вправе в соответствии с законом создавать предприятия, учреждения и организации для осуществления хозяйственной деятельности, решать вопросы их реорганизации и ликвидации. Они определяют цели, условия и порядок деятельности муниципальных предприятий, учреждений и организаций, утверждают их уставы, назначают и увольняют руководителей данных предприятий, учреждений и организаций.

3. Закон возлагает на федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации обязанность обеспечить гарантии финансовой самостоятельности местного самоуправления. К таким гарантиям он относит обеспечение минимальных местных бюджетов данными органами государственной власти путем закрепления доходных источников для покрытия минимально необходимых расходов местных бюджетов.

4. Соответствующие органы государственной власти обязаны финансировать осуществление отдельных государственных полномочий, которые законом могут быть переданы органам местного самоуправления. Кроме того, они обязаны компенсировать органам местного самоуправления дополнительные расходы, вызванные решениями, принятыми федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

5. Финансовая самостоятельность местного самоуправления гарантируется конституционным правом органов местного самоуправления самостоятельно формировать, утверждать и исполнять местный бюджет. Органы местного самоуправления вправе образовывать также целевые внебюджетные фонды. Кроме того, органы местного самоуправления устанавливают местные налоги, сборы, а также льготы по их уплате.

6. Органам местного самоуправления принадлежит право выпускать муниципальные займы, лотереи, получать и выдавать кредиты,



создавать муниципальные банки и иные финансово-кредитные учреждения.

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

Особую роль в системе гарантий, обеспечивающих правовую защиту местного самоуправления, играет конституционное право местного самоуправления на судебную защиту.

### **13.4. Судебная и иные правовые формы защиты местного самоуправления**

Статья 11 Европейской хартии местного самоуправления провозглашает, что органы местного самоуправления должны иметь право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных конституцией и законодательством страны принципов местного самоуправления. Гражданин, органы и должностные лица местного самоуправления вправе предъявлять в суд или арбитражный суд иски о признании недействительными актов органов государственной власти, государственных должностных лиц, других органов и должностных лиц местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений, если эти акты нарушают права граждан на местное самоуправление.

Конституция Российской Федерации, федеральные законодательные акты, законодательные и иные правовые акты субъектов Федерации, гарантируя местное самоуправление, устанавливают систему правовых мер, направленных как на защиту нарушенных прав местного самоуправления, так и на предупреждение подобных нарушений.

1. Особую роль в системе гарантий, обеспечивающих правовую защиту местного самоуправления, играет конституционное право местного самоуправления на судебную защиту. Большая работа по судебной защите конституционных прав местного самоуправления проводится Конституционным Судом РФ.

Однако вопрос судебной защиты прав местного самоуправления невозможно решить без реформы судебной системы, которая не справляется с огромным количеством дел, возникающих при практическом применении законодательства о местном самоуправлении. Многие судьи не имеют должной квалификации в вопросах муниципального права, поэтому в рамках реформы судебной системы России представляется целесообразным:

- создать во всех субъектах РФ уставные (конституционные) суды, а в судах общей юрисдикции субъектов РФ - коллегии по государственно-правовым вопросам;

- ввести специализацию судей по вопросам муниципального права;

- систематически обобщать судебную практику по делам о правах местного самоуправления.

В правовом государстве суд выступает в роли независимого от какого-либо влияния органа, решающего споры о нарушенном праве. Судебная власть в Российской Федерации призвана способствовать обеспечению законности в государстве, укреплению правопорядка, защите конституционного строя, одним из элементов которого является местное самоуправление, признаваемое и гарантируемое государством.

В соответствии с российским законодательством суд или арбитражный суд рассматривает иски о признании недействительными актов, нарушающих права местного самоуправления:

- органов государственной власти и государственных должностных лиц;

- органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;

- предприятий, учреждений и организаций;

- общественных объединений.

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

Судебная форма защиты прав местного самоуправления применяется и в случае отказа государственной регистрации устава муниципального образования и (или) внесения в федеральный реестр муниципального образования.

Гарантией судебной защиты прав местного самоуправления является порядок признания недействительными решений органов и должностных лиц местного самоуправления, предполагающий соответствующее решение суда по этим вопросам, т.е. правовой акт должностного лица может быть признан недействительным только в судебном порядке.

Заклучение суда субъекта РФ является основанием для рассмотрения законодательным органом государственной власти либо субъекта, либо РФ или президентом, либо высшим должностным лицом субъекта вопроса о прекращении полномочий соответствующего выборного должностного лица.

В некоторых случаях, прямо предусмотренных законом, органы местного самоуправления могут обращаться в суд за защитой нару-

шенных прав граждан - жителей муниципального образования. Так, в соответствии с Законом РФ от 07.02.1992 № 2300-1 "О защите прав потребителей" органы местного самоуправления обращаются в суд за защитой прав потребителей (неопределенного круга потребителей) с исками о признании действий продавца противоправными и прекращении этих действий.

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 21.07.1994 № 1-ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации" не предусмотрено органам местного самоуправления обращаться в Конституционный Суд в случае нарушения их конституционных прав. Но в Конституционный Суд могут обращаться граждане, права которых непосредственно нарушены законом.

2. Гарантией правовой защиты местного самоуправления является обязательность решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Данные решения обязательны для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их организационно-правовых форм, а также органами местного самоуправления и гражданами.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ, закрепляя эту гарантию, устанавливает, что решения органов и должностных лиц местного самоуправления могут быть отменены органами и должностными лицами, их принявшими, либо признаны недействительными по решению суда. При этом указанный закон предусматривает ответственность в соответствии с действующим законодательством, которая наступает за неисполнение или ненадлежащее исполнение решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

3. Важным средством правовой защиты интересов местного самоуправления, его прав являются обращения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в органы государственной власти и к государственным должностным лицам. Эти обращения, в которых органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления поднимают вопросы защиты прав местного самоуправления, необходимости учета интересов муниципальных образований при решении социально-экономических и иных вопросов, подлежат обязательному рассмотрению. Органы и должностные лица местного самоуправления должны получить мотивированный ответ на свои обращения.

Органы местного самоуправления обращаются по вопросам своей деятельности также к предприятиям, учреждениям и организациям, которые обязаны рассматривать эти обращения.

В целях большего учета интересов муниципальных образований при законодательном регулировании субъектами РФ разнообразных вопросов регионального и местного значения Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ наделяет представительные органы местного самоуправления правом законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта РФ.

4. Правовая защита местного самоуправления гарантируется деятельностью соответствующих государственных органов, которые в пределах своих полномочий обеспечивают защиту прав местного самоуправления, учет их интересов при осуществлении государственной политики в различных сферах жизни общества.

Надзор за соблюдением законодательства о местном самоуправлении, права населения на местное самоуправление осуществляет прокуратура РФ.

Значительная часть правовых актов по вопросам местного самоуправления принимается органами государственной власти субъектов РФ, в которых могут содержаться положения, ущемляющие или ограничивающие права местного самоуправления. Помимо органов прокуратуры, которые осуществляют надзор за исполнением законов органами государственной власти субъектов РФ, важную функцию в этой сфере выполняет Министерство юстиции РФ, на которое возложено проведение юридической экспертизы правовых актов, принимаемых органами государственной власти субъектов РФ, в том числе и по вопросам местного самоуправления.

В случае несоответствия правового акта Конституции РФ или федеральному закону Министерство юстиции РФ представляет мотивированное заключение в орган государственной власти субъекта РФ, принявший акт, а также в установленном порядке - в соответствующие федеральные органы государственной власти.

Муниципальные образования имеют возможность отстаивать свои интересы по вопросам местного самоуправления в Совете при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления<sup>1</sup>. Совет является совещательным органом при Президенте РФ, созданным в целях совершенствования государственной политики в области местного самоуправления. Председателем Совета является Президент Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 05.11.2007. № 45. Ст. 5462.

Основные задачи Совета:

1) подготовка предложений по осуществлению государственной политики в области развития местного самоуправления и определение приоритетных направлений ее реализации;

2) рассмотрение вопросов обеспечения взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований;

3) рассмотрение проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации по вопросам местного самоуправления.

Правовая защита интересов и прав местного самоуправления обеспечивается федеральными и региональными программами развития местного самоуправления, принятие которых предусматривается российским законодательством<sup>1</sup>.

Обеспечению правовой защиты местного самоуправления служит право муниципальных образований объединяться в союзы и ассоциации. Главная цель таких объединений (общероссийских, региональных, межрегиональных) - координация деятельности муниципальных образований, более эффективное осуществление своих прав и интересов. Ассоциации и союзы местного самоуправления подлежат регистрации в порядке, установленном для некоммерческих организаций. Общероссийские объединения муниципальных образований участвуют в формировании делегации РФ в Конгрессе местных и региональных властей Европы<sup>2</sup>, представляя интересы местного самоуправления в одной из палат Конгресса - Палате местных властей.

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 15.10.1999 № 1370 "Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации".

<sup>2</sup> URL: [http://www.mid.ru/foreign\\_policy/rso/coe/-/asset\\_publisher/uUbe64ZnDJso/content/id/136450](http://www.mid.ru/foreign_policy/rso/coe/-/asset_publisher/uUbe64ZnDJso/content/id/136450).

## Глава 14

# ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ПРАВЕ

### 14.1. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления

Ответственность перед населением. Местное самоуправление, в основе которого лежит право населения городских и сельских поселений самостоятельно решать вопросы местного значения, а также обособление органов местного самоуправления в системе управления обществом и государством предполагают ответственность органов местного самоуправления за осуществление возлагаемых на них функций и полномочий, а также различные виды контроля их деятельности.

*Ответственность* в данном случае понимается как наступление неблагоприятных правовых и иных последствий для этих органов и должностных лиц за принимаемые ими противоправные решения, неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязанностей и функций. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, контроль их деятельности служат обеспечению функционирования местного самоуправления в интересах населения, граждан и общества в целом.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ устанавливает круг субъектов, перед которыми несут ответственность органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления, а также основные формы этой ответственности.

Закон предусматривает три вида ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления:

- перед населением муниципального образования;
- перед государством;
- перед физическими и юридическими лицами.

Формы государственного и общественного контроля деятельности местного самоуправления, закрепляемые законом и обеспечивающие защиту интересов государства, населения, граждан, предприятий, учреждений и организаций, являются в то же время необходимым условием реализации норм муниципального права, устанавливающих ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления.

Одним из ключевых понятий в законодательном определении местного самоуправления является "самостоятельная и под свою от-

ветственность" деятельность населения по решению вопросов местного значения. Данная деятельность осуществляется населением в значительной мере через органы местного самоуправления. Потому важно, прежде всего, обеспечить зависимость органов и должностных лиц местного самоуправления от населения - основного субъекта прав местного самоуправления. Этому служат различные виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, закрепляемые в законодательстве о местном самоуправлении. Организационный механизм осуществления норм муниципального права об ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления определяет население муниципального образования в уставе муниципального образования.

Практика и муниципальное законодательство знают следующие правовые институты, посредством которых население выражает свою волю, свое отношение к выборному органу или должностному лицу муниципального образования.

*Институт отзыва* населением депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, как средство реализации законодательных норм об ответственности данных выборных лиц, может быть, согласно ст. 44 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ, предусмотрен в уставе муниципального образования. В этом случае муниципальное образование с учетом законодательства субъектов РФ определяет процессуальный механизм реализации права населения на отзыв данных выборных лиц муниципального образования.

*Институт выражения недоверия* раскрывается в законодательстве субъекта РФ путем установления ситуаций, когда депутат сам отклонился от выполнения депутатских обязанностей, совершил действия, противоречащие законодательству, исполнение или ненадлежащее исполнение полномочий, которые выражаются в непосещении заседаний, непринятии в установленные сроки бюджета и др. Те же основания применяются и в отношении глав.

В Самарской области не принят закон об отзыве депутата. Порядок отзыва: принятие закона на собрании, сходе граждан либо путем создания инициативной группы.

В уставе муниципального образования могут быть закреплены основания и виды ответственности иных органов и должностных лиц местного самоуправления, которые замещают свою должность по контракту либо по решению представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. В данном случае ответственность наступает не перед населением, а перед органом или лицом, которых население уполномочило

выражать и защищать свои интересы. Устав муниципального образования может предусмотреть основания и формы ответственности главы муниципального образования, который избран на свою должность представительным органом местного самоуправления.

В уставе муниципального образования могут быть закреплены также различные формы контроля со стороны населения за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления. Наиболее распространенной формой такого контроля являются отчеты органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ предусматривает, что подотчетность органов и должностных лиц местного самоуправления определяется уставами муниципальных образований (ст. 71).

Для обеспечения реальной ответственности, зависимости органов и должностных лиц местного самоуправления, контроля их деятельности очень важна инициатива жителей муниципального образования, их самоорганизация, осознание ими своих прав и интересов, их заинтересованность в решении вопросов местного значения.

Ответственность перед физическими и юридическими лицами.

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами наступает при нарушении ими чьих-либо законных прав и интересов, причинении имущественного и морального ущерба, невыполнении условий хозяйственных договоров и соглашений и т.д.

Основанием для данного вида ответственности являются неисполнение либо ненадлежащее исполнение обязанностей органами и должностными лицами местного самоуправления, нарушающие права и свободы граждан, причиняющие имущественный и иной ущерб физическим и юридическим лицам. Ответственность в этом случае, прежде всего, наступает в судебном порядке.

Конституция Российской Федерации гарантирует каждому судебную защиту прав и свобод.

Решения и действия (или бездействие) органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления могут быть обжалованы в суд. Порядок обжалования в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан, закрепляет Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации.

В случае нарушения органами и должностными лицами местного самоуправления прав физических и юридических лиц, причинения им имущественного или морального вреда они могут быть привлечены к ответственности, содержание и формы которой определяет суд или арбитражный суд в соответствии с действующим законодательством. Одним из видов неблагоприятных последствий для органов и долж-



ностных лиц местного самоуправления может быть признание судом недействительными решений указанных органов и должностных лиц и обязанность возместить тот ущерб (возмещение убытков, моральный вред), который был причинен этими решениями физическим и юридическим лицам.

В соответствии со ст. 16 Гражданского кодекса Российской Федерации убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта органа местного самоуправления, подлежат возмещению муниципальным образованием.

Ответственность органов местного самоуправления может наступать в результате невыполнения ими условий договоров и соглашений с физическими и юридическими лицами, которые заключают органы местного самоуправления, осуществляющие права собственника в отношении муниципального имущества.

Основанием ответственности может стать и бездействие органов и должностных лиц (гражданско-правовая, административная ответственность) в случае нерассмотрения в надлежащие сроки обращения граждан.

Ответственность перед государством. Основания ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством определены Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ст. 72-74).

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ предусматривает специальную процедуру реализации ответственности органов и выборных должностных лиц местного самоуправления перед государством. Законодательный орган субъекта РФ в отношении представительного органа местного самоуправления, а глава высшего исполнительного органа субъекта РФ в отношении избранного главы муниципального образования имеют право на досрочное прекращение полномочий последнего.

Решение о прекращении полномочий данного органа или выборного должностного лица местного самоуправления вправе принять только законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации. Таким образом, решение принимается коллегиально депутатами представительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Это возможно, если судом будет признано несоответствие законодательству нормативных актов, принятых указанными органами и должностными лицами местного самоуправления, а совершенные противоправные

акты не будут ими отменены в установленные сроки после письменного предупреждения.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ предусматривает также возможность временного осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти субъектов РФ. Такая ситуация может возникнуть, если вследствие решений, действий или бездействия органов местного самоуправления муниципальное образование оказывается неплатежеспособным или если при реализации государственных полномочий органами местного самоуправления допускается нецелевое расходование бюджетных средств, полученных за счет субвенций. Нарушение действующего законодательства должно быть установлено судом.

Закон предусматривает также ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления за осуществление отдельных государственных полномочий. Однако эта ответственность наступает в той мере, в какой эти полномочия обеспечены соответствующими органами государственной власти материальными и финансовыми средствами. Основанием наступления данного вида ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством является не нарушение конституционных норм и норм законов (хотя следует учитывать, что государственные полномочия передаются, согласно ст. 132 Конституции Российской Федерации, соответствующими государственными органами, в установленном законом порядке), а прежде всего неэффективное исполнение или неисполнение ими делегированных полномочий.

Закон предусматривает определенные гарантии прав органа и выборного лица местного самоуправления, позволяющие не допускать произвола и субъективизма при принятии столь ответственного решения. Основанием для рассмотрения данного решения законодательным (представительным) органом субъекта Федерации является заключение суда субъекта Федерации (Верховного суда республики, краевого, областного или городского (города федерального значения) суда) о признании несоответствия деятельности органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления Конституции РФ, конституции, уставу субъекта Федерации, федеральным законам, законам субъекта Федерации, уставу муниципального образования.

Соответствующий суд субъекта Федерации дает заключение после обращения к нему законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации, который это делает в случае, когда ему станут известны факты нарушений органами местного самоуправления и выборными должностными лицами Конститу-

ции РФ, конституции, устава субъекта Федерации, федеральных законов и законов субъекта Федерации, устава муниципального образования. Причем закон требует, чтобы эти факты были установлены в судебном порядке.

Закон, гарантируя права населения на местное самоуправление, обязывает законодательный (представительный) орган субъекта Федерации при принятии им решения о прекращении полномочий органа местного самоуправления одновременно назначать новые выборы. При этом решение принимается в форме закона субъекта Российской Федерации.

## **14.2. Юридическая ответственность в муниципальном праве**

Понятие "юридическая ответственность" не закреплено на законодательном уровне. Нет единого мнения по данному вопросу и в научной среде. Представители одной точки зрения указывают, что юридическая ответственность - это форма государственного принуждения<sup>1</sup>. По мнению других ученых, юридическая ответственность - это "прежде всего, государственное принуждение к исполнению требований права, содержащее осуждение деяний правонарушителя государством и обществом"<sup>2</sup>. В юридической литературе можно найти и такое определение юридической ответственности: государственное принуждение к исполнению требований права, правоотношение, каждая из сторон которого обязана отвечать за свои поступки перед другой стороной, государством и обществом<sup>3</sup>. Б.Т. Базылевым юридическая ответственность определяется через понятие правоотношения: "Юридическая ответственность - это правовое отношение охранительного типа, возникшее на основании правонарушения"<sup>4</sup>. Некоторые авторы определяют юридическую ответственность как санкцию за правонарушение, как последствие, предусмотренное нормой права на случай

---

<sup>1</sup> См.: Алексеев С.С. Социальная ценность права в советском обществе. Москва, 1971. С. 106; Стручков Н.А. Уголовная ответственность и ее реализация в борьбе с преступностью. Саратов, 1977. С. 23.

<sup>2</sup> Самощенко И.С., Фарушкин М.Х. Сущность юридической ответственности в советском обществе. Москва, 1974. С. 6.

<sup>3</sup> Юридическая энциклопедия / под ред. М.Ю. Тихомирова. Москва, 1999. С. 503.

<sup>4</sup> Базылев Б.Т. Юридическая ответственность (теоретические вопросы). Красноярск, 1985. С. 70, 87.

ее несоблюдения<sup>1</sup>. На наш взгляд, большего внимания заслуживает следующее определение: "Юридическая ответственность представляет собой особую правовую реакцию общества по защите публичных интересов, оформленную совокупностью материальных и процессуальных норм, в целях возложения на правонарушителя обязанности претерпевания неблагоприятных для него последствий"<sup>2</sup>.

Поскольку юридическая ответственность - один из видов социальной ответственности, для нее характерно наличие основных признаков и характеристик социальной ответственности: обязательность социальных норм, контроль за их исполнением со стороны общества, общественное осуждение нарушителя, применение мер общественно-го принуждения в целях должного функционирования общества<sup>3</sup>.

Для юридической ответственности характерно и наличие ряда специальных признаков, которые позволяют отделить ее от других видов социальной ответственности:

- основывается на правовых нормах;
- является формально определенной и обладает четкостью;
- детализирована и общеобязательна;
- гарантируется государством;
- обеспечивается государственным принуждением или государственным убеждением;
- своими последствиями влечет государственное осуждение или наказание;
- осуществляется в процессуальной форме;
- имеет разнообразные формы реализации.

Что касается функций юридической ответственности, то разными учеными выделяются различные их совокупности. Так, А.В. Мелехин указывает следующие присущие юридической ответственности функции:

- общепревентивные (государство оказывает психологическое воздействие на сознание, а через него и на характер возможного поведения граждан при помощи установления юридических санкций за совершение определенных деяний);

---

<sup>1</sup> Иоффе О.С. Обязательственное право. Москва, 1975. С. 95.

<sup>2</sup> Серков П.П. О понятии юридической ответственности // Журнал российского права. 2010. № 8 (164). С. 49.

<sup>3</sup> См.: Похмелькин В.В. Социальная справедливость и уголовная ответственность. Красноярск, 1990; Ореховский А.И. Ответственность и ее социальная природа (методологический аспект). Томск, 1978; Сперанский В.И. Социальная ответственность в системе общественных отношений (социальный аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 1990; и др.

- частнопредупредительные (выражаются в возможности применения к лицу штрафных санкций за нарушение конкретной нормы права с обязательным учетом смягчающих и отягчающих вину обстоятельств);
- правосстановительные (их действие направлено на восстановление нарушенного права, а также полное удовлетворение законных требований заинтересованных лиц)<sup>1</sup>.

Выделяют также:

- регулятивную функцию, которая проявляется в наделении законодателем субъекта правами и обязанностями в целях предотвращения нежелательного варианта поведения;
- карательную функцию, которая преследует не только цель кары, но и цель воспитания<sup>2</sup>;
- правозащитную функцию, которая стоит на защите прав и интересов правонарушителя<sup>3</sup>.

По мнению В.К. Бабаева, основными функциями юридической ответственности являются правосстановительная (репарационная) и репрессивная (карательная)<sup>4</sup>.

А.А. Иванов к функциям юридической ответственности относит защиту правопорядка, штрафную и карательную функции (наказание виновного), а также функцию исправления и перевоспитания лица, совершившего правонарушение (частная и общая превенция правонарушений), правосстановительную и сигнализационную функции<sup>5</sup>.

Дифференциация юридической ответственности есть объективный процесс модернизации современного российского права, развития законодательства, обусловленный динамикой общественного развития, и представляет собой разделение юридической ответственности как правового явления на составляющие ее самостоятельные виды в зависимости от объективных критериев (оснований) такого деления<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Мелехин А.В. Теория государства и права : учебник. Москва, 2007. С. 407.

<sup>2</sup> Кабанов П.А. Соотношение карательной и регулятивной функций юридической ответственности // Вестник ВУиТ. 2010. № 74.

<sup>3</sup> Акбашев Р.Р. Функции ограниченной юридической ответственности // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2014. № 1 (25). С. 180.

<sup>4</sup> URL: [http://edu.tltsu.ru/sites/sites\\_content/site1238/html/media71250/Melkumjan.pdf](http://edu.tltsu.ru/sites/sites_content/site1238/html/media71250/Melkumjan.pdf).

<sup>5</sup> Иванов А.А. Цели юридической ответственности, ее функции и принципы // Государство и право. 2008. № 6. С. 67.

<sup>6</sup> Ефанов В.А. Дифференциация юридической ответственности как объективный процесс модернизации современного российского права // Вестник ТГУ. 2008. № 1. С. 334.

В соответствии с отраслевой принадлежностью юридическая ответственность подразделяется:

- на уголовную;
- административную;
- гражданско-правовую;
- дисциплинарную;
- конституционно-правовую.

В последние годы стали выделять и такой вид отраслевой юридической ответственности, как муниципально-правовую.

В зависимости от основания возникновения юридическая ответственность делится:

- на объективную (ответственность, которая наступает по факту причинения вреда);
- субъективную (ответственность, которая наступает при наличии у субъекта правонарушения вины)<sup>1</sup>.

Исходя из способа воздействия выделяют:

- компенсационную (правовосстановительную) юридическую ответственность, которая направлена на возмещение вреда (гражданское, административное право);
- репрессивную (карательную), реализующуюся в применение наказания (административная, уголовная, дисциплинарная ответственности)<sup>2</sup>.

Исходя из направления поведения, которое может проявляться в социально полезных и социально вредных действиях, выделяют два вида ответственности: 1) позитивную (перспективную); 2) негативную (ретроспективную).

В зависимости от характера санкций юридическую ответственность подразделяют:

- на штрафную (целью ее является справедливое воздаяние за правонарушение);
- восстановительную (ее цель - восстановление нарушенных прав или принудительное исполнение невыполненной обязанности).

Следует отметить, что классификации юридической ответственности проводятся и по иным основаниям, например в зависимости от выполняемых функций, в зависимости от органов, которые реализуют ответственность, и др.

Уголовная ответственность. В юридической науке нет единого мнения в вопросе определения понятия "уголовная ответственность".

---

<sup>1</sup> Жевлаков Э.Н. Экологические правонарушения и ответственность. Москва, 1997.

<sup>2</sup> Петров В.В. Экология и право. Москва, 1981.

Так, О.Э. Лейст, И.С. Самощенко, М.Д. Шаргородский определяют уголовную ответственность как реализацию уголовно-правовых санкций<sup>1</sup>. В.П. Малко говорит об уголовной ответственности как о реальном претерпевании лицом, совершившим преступление, предусмотренных уголовным законом и конкретизированных приговором суда мер государственного порицания и принуждения. Б.Т. Базылев, Л.В. Головкин, А.Д. Горбуза, Н.А. Стручков отождествляют уголовную ответственность с уголовным правоотношением<sup>2</sup>. Ю.А. Демидовым, Л.М. Карнеевой, П.П. Осиповым, В.С. Прохоровым, В.Г. Смирновым рассматриваемый вид юридической ответственности определен как отрицательная оценка, порицание, осуждение виновного лица за совершенное преступление<sup>3</sup>. С.С. Алексеев, Я.М. Брайнин, М.П. Карпушин, В.И. Курляндский, А.А. Пионтковский, Л.С. Явич говорят об уголовной ответственности как об одном из элементов уголовного правоотношения, который представляет собой обязанность виновного лица подвергнуться неблагоприятным последствиям (наказанию) за совершенное преступление<sup>4</sup>. А.Н. Игнатов и Т.А. Костарева определяют уголовную ответственность как основное содержание уголовного правоотношения<sup>5</sup>. Можно уголовную ответственность определить и как вид юридической ответственности, заключающийся в обязанности лица, совершившего преступление, ответить за содеянное, что реализуется специальными органами государства с помощью уголовно-правовых средств воздействия, вид и мера которых четко определены обвинительным актом суда, вступившим в законную силу<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Лейст О.О. Санкции в советском праве. Москва, 1962. С. 47; Шаргородский М.Д. Курс советского уголовного права. Ленинград, 1968. Т. I. С. 222.

<sup>2</sup> Стручков Н.А. О комплексной разработке проблем уголовного, уголовно-процессуального и исправительно-трудового права // Правоведение. 1965. № 1. С. 130.

<sup>3</sup> Прохоров В.С. Преступление и ответственность. Ленинград : Изд-во Ленингр. ун-та, 1984.

<sup>4</sup> См.: Карпушин М.П., Курляндский В.И. Уголовная ответственность и состав преступления. Москва : Юрид. лит., 1974; Пионтковский А.А. О понятие уголовной ответственности // Советское государство и право. 1967. № 12. С. 40; Курляндский В.И. Уголовная ответственность и меры общественного воздействия. Москва, 1965. С. 25.

<sup>5</sup> Игнатов А.Н., Костарева Т.А. Уголовная ответственность и состав преступления. Москва, 1996. С. 10.

<sup>6</sup> Митрофанов И.И. К вопросу о понятии уголовной ответственности и механизма ее реализации // Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия "Право". 2013. № 1. С. 123.

На наш взгляд, наиболее верное определение уголовной ответственности дано С.В. Векленко и А.В. Оболонской: "Уголовная ответственность - это предусмотренное уголовным законодательством и осуществляемое в рамках государственного принуждения ущемление правового статуса лица, совершившего преступление"<sup>1</sup>. Тогда сущность уголовной ответственности будет заключаться в ограничении прав, свобод и частных интересов виновного лица и ужесточении условий осуществления этим лицом поведения, требуемого законом, подчиненного интересам государства независимо от воли самого лица.

Целью уголовной ответственности как отдельного вида юридической ответственности является восстановление социальной справедливости, исправление лица, в отношении которого она назначена, предупреждение совершения новых преступлений со стороны осужденного и иных граждан.

Задачи уголовной ответственности установлены нормами Уголовного кодекса Российской Федерации (ч. 1 ст. 2), ими являются: охрана прав и свобод человека и гражданина, собственности, общественного порядка и общественной безопасности, окружающей среды, конституционного строя РФ от преступных посягательств, обеспечение мира и безопасности человечества, а также предупреждение преступлений.

Выделяют ряд функций, присущих уголовной ответственности как одному из видов юридической ответственности: регулятивная, превентивная, карательная восстановительная и воспитательная.

К характерным признакам уголовной ответственности, позволяющим отделить ее от иных видов юридической ответственности, относят следующие: уголовная ответственность возлагается только за совершение преступления; уголовная ответственность включает в себя государственное порицание лица и совершенного им деяния и государственное принуждение в виде серьезных правоограничений; уголовная ответственность может быть возложена исключительно судом и только обвинительным приговором, вступившим в законную силу; для возложения уголовной ответственности установлен специальный порядок, который закреплен в нормах Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации; субъектом уголовной ответственности может быть только физическое лицо, поскольку данный вид ответственности носит личный характер.

---

<sup>1</sup> Векленко С.В., Оболонская А.В. Понятие и сущность уголовной ответственности. Теоретический аспект // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2011. № 4.



Административная ответственность. Под административной ответственностью понимается один из видов юридической ответственности, который выражается в применении полномочным органом или должностным лицом административного наказания к лицу, совершившему административное правонарушение<sup>1</sup>. Можно встретить и такое определение административной ответственности: "Административная ответственность представляет собой меры принудительного воздействия, применяемые к лицу, виновному в совершении административного правонарушения, ограничивающие имущественные (неимущественные) права нарушителя либо устанавливающие его дополнительные обязанности - претерпевать неблагоприятные последствия"<sup>2</sup>.

Цели административной ответственности можно сформулировать следующим образом:

- защита правопорядка;
- воспитание граждан в духе уважения к закону;
- восстановление социальной справедливости;
- предупреждение совершения новых правонарушений.

Задачами административной ответственности являются:

- защита личности;
- охрана прав и свобод человека и гражданина;
- охрана здоровья граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия населения;
- защита общественной нравственности;
- охрана окружающей среды;
- охрана установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности;
- защита законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений;
- предупреждение административных правонарушений<sup>3</sup>.

Административная ответственность выполняет следующие функции: предупредительно-воспитательную, штрафную, ограничительную<sup>1</sup>, сигнализационную.

---

<sup>1</sup> Акопов Л.В., Смоленский М.Б. Административное право. Москва, 2007. С. 170.

<sup>2</sup> Маркарян П.К. Административная ответственность в науке и законодательстве // Бизнес в законе. 2010. № 4. С. 124.

<sup>3</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 11.10.2018).

Являясь одной из разновидностей юридической ответственности, административная ответственность обладает всеми признаками последней и в то же время имеет определенный ряд специфических признаков: административная ответственность в подавляющем своем большинстве наступает за совершение правонарушений в сфере общегосударственных, а не частноправовых интересов; административная ответственность в большинстве случаев является внесудебной ответственностью; применение мер административной ответственности не влечет за собой судимости и связанных с ней негативных последствий для личности<sup>2</sup>; на законодательном уровне закреплён особый порядок привлечения к административной ответственности; основанием административной ответственности является административное правонарушение; субъектами административной ответственности могут быть как физические лица, так и юридические; административная ответственность устанавливается федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ об административных правонарушениях.

Гражданская ответственность. К основным функциям, присущим гражданской ответственности, относят: компенсационную функцию, целью которой является нивелирование неблагоприятных последствий у потерпевшего за счет нарушителя; предупредительную функцию.

Говоря о гражданской ответственности, нельзя не указать на ее особенности, на основании которых она обособляется от иных видов юридической ответственности:

- гражданская ответственность представляет собой правоотношение, которое возникает между обязанным лицом и управомоченным лицом;

- меры и размер гражданской ответственности могут быть установлены в рамках закона, но самостоятельно субъектами гражданских правоотношений;

- обязанность, которая является содержанием гражданской ответственности, может быть исполнена правонарушителем в добровольном порядке;

- привлечение к гражданской ответственности возможно только по инициативе лица, чье право нарушено;

---

<sup>1</sup> Агапов А.Б. Административная ответственность : учебник. Москва, 2005. С. 13.

<sup>2</sup> Постановление ПВС СССР от 04.04.1962 "О применении мер административных взысканий за злостное неповиновение законному распоряжению или требованию работника милиции или народного дружинника".

- гражданско-правовой ответственности присущ имущественный и компенсационный характер.

Дисциплинарная ответственность. Дисциплинарная ответственность как отдельный вид юридической ответственности представляет собой возникающее из правонарушения правовое отношение между государством в лице уполномоченных органов и должностных лиц и делинквентом, на которого возлагается обязанность претерпевать неблагоприятные последствия назначенного наказания<sup>1</sup>. В учебной литературе чаще всего можно встретить такое определение: "Дисциплинарная ответственность определяется как обязанность работника ответить перед работодателем за совершенный дисциплинарный проступок и претерпеть те меры воздействия, которые указаны в дисциплинарных санкциях трудового права"<sup>2</sup>.

Дисциплинарная ответственность как вид юридической ответственности применяется при действии (бездействии), нарушающем трудовую, служебную, учебную, воинскую дисциплину. В соответствии с нормами Трудового кодекса Российской Федерации за совершение дисциплинарного проступка, т.е. за неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей, работодатель имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: замечание; выговор; увольнение по соответствующим основаниям. Могут быть применены и иные дисциплинарные взыскания, но они должны быть предусмотрены в федеральных законах, уставах и положениях о дисциплине (ст. 192 ТК РФ). Основанием дисциплинарной ответственности является факт нарушения служебных обязанностей, которые устанавливаются ТК РФ, правилами внутреннего трудового распорядка, должностными инструкциями, действующими на предприятиях, в организациях, уставами, правилами, положениями, адресованными специальным категориям работников (например, работникам гражданской авиации или военнослужащим).

Что касается дисциплинарных санкций, то они хотя и не столь сурово отражаются на правовом положении личности или ее благосостоянии, вместе с тем способны значительно умалить честь и достоинство работника, повлиять на уважение к нему, что оказывает опре-

---

<sup>1</sup> Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. Москва, 2001. С. 330-331.

<sup>2</sup> См.: Гусов К.Н., Толкунова В.Н. Трудовое право России : учебник. Москва, 2005. С. 326-327; Трудовое право России : учебник / под ред. А.М. Куренного. Москва, 2004. С. 339.

деленное воспитательное воздействие и предотвращает совершение новых дисциплинарных проступков<sup>1</sup>.

Особенности дисциплинарной ответственности:

- наложение дисциплинарной ответственности является правом, а не обязанностью;

- дисциплинарная ответственность может быть установлена нормами ТК РФ, уставами, положениями о дисциплине и иными локальными актами.

Финансово-правовая ответственность. На сегодняшний день вопрос о выделении особого вида юридической ответственности - финансово-правовой ответственности - является весьма актуальным в юридической науке. До сих пор существование финансово-правовой ответственности вызывает дискуссии в научной среде. Мнения ученых можно разделить на две группы: одни признают наличие самостоятельной финансово-правовой ответственности, другие отрицают ее существование.

Так, профессор И.И. Веремеенко утверждает, что "нет ни оснований, ни особой необходимости искусственно создавать новый вид ответственности. Качественная однородность административно-правовых и финансово-правовых отношений и их нарушений вполне перекрывается существующими видами ответственности. Но это не исключает продолжения поиска новых, более эффективных административно-правовых санкций и иных административно-правовых мер, равно как и принудительных мер других видов, в борьбе с нарушениями бюджетного, налогового, таможенного законодательства"<sup>2</sup>. Сторонники данного подхода обосновывают невозможность выделения финансово-правовой ответственности в качестве самостоятельного вида юридической ответственности тем, что санкции за многие финансовые правонарушения предусмотрены в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях.

Другие ученые обосновывают выделение финансовой ответственности, основываясь на том, что природа отношений, порождающих ее, достаточно уникальна, чтобы не входить в понятие административной или иных видов ответственности. Кроме того, меры финансовой ответственности, субъекты, на которых направлены данные меры, а также охраняемый от преступных посягательств объект тоже

---

<sup>1</sup> Кашанина Т.В., Кашанин А.В. Основы российского права : учеб. для вузов. Москва, 2003.

<sup>2</sup> Веремеенко И.И. К вопросу о финансово-правовой и административно-правовой ответственности в российском праве // Право и управление. XXI век. 2012. № 4. С. 47.

являются уникальными и не перекрываются существующими видами юридической ответственности.

Хотя на сегодняшний день и не выработана единая точка зрения в вопросе выделения финансовой ответственности как отдельного вида юридической ответственности, в то же время возможность ее самостоятельного существования позволяет по-новому взглянуть на теоретические вопросы юридической ответственности, а также на содержание правовых норм, регулирующих вопросы ответственности за нарушение финансового законодательства.

Как справедливо утверждает М.Б. Разгильдиева, "перечень видов юридической ответственности не может быть исчерпывающим, поскольку возникновение новых правовых институтов (в том числе и институтов юридической ответственности) является естественным ходом развития правовой системы, стремящейся соответствовать уровню и качеству регулируемых общественных отношений. В связи с этим в рамках финансового права должен существовать собственный институт, способный обеспечивать исполнение и соблюдение финансово-правовых норм, - институт финансово-правовой ответственности"<sup>1</sup>.

Н.А. Саттарова указывает, что "выделение финансово-правовой ответственности как самостоятельного вида ответственности обусловлено особенностью правовой природы соответствующего правонарушения, отличной от природы административного, уголовного или гражданско-правового нарушения. Это означает, что финансовому правонарушению присущи признаки, которые в совокупности позволяют утверждать, что совершение такого правонарушения повлечет не административную, не уголовную и не гражданско-правовую, а именно финансово-правовую ответственность как разновидность юридической ответственности"<sup>2</sup>.

Н.В. Сердюкова, говоря об основных признаках финансово-правовой ответственности, пишет: "Финансовая ответственность является средством охраны финансового правопорядка; установлена нормами финансового права; наступает за финансовое правонарушение; связана с применением финансово-правовых санкций; реализует

---

<sup>1</sup> Разгильдиева М.Б. Налоговая ответственность в системе юридической ответственности // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2002. № 5. С. 128-129.

<sup>2</sup> Саттарова Н.А. Финансово-правовая ответственность : учеб. пособие. Казань, 2009. С. 51-52.

охранительные нормы финансового правоотношения; применяется уполномоченными субъектами и др."<sup>1</sup>.

В научно-правовой литературе отсутствует определение финансовой ответственности. При этом термины "финансовая ответственность" и "финансово-правовая ответственность" применяются как синонимы. Некоторые ученые предпочитают использовать термин "финансовая ответственность" по аналогии с уголовной и административной ответственностью. На наш взгляд, правы ученые, предлагающие использовать термин "финансово-правовая ответственность", поскольку использование термина "финансовая ответственность" позволяет толковать данную ответственность как любую денежную форму ответственности без привязки к нормам именно финансового права.

Итак, финансово-правовую ответственность можно определить как форму государственного принуждения, направленную на обеспечение соблюдения финансового законодательства. Если юридическую ответственность определять как правоотношение, то финансово-правовая ответственность - это сложное социально-правовое явление, складывающееся из совокупности таких элементов, как: субъекты (участники), права и обязанности субъектов (участников), их действия (поведение), объект правоотношения.

В правоотношении, складывающемся относительно финансово-правовой ответственности, принимают участие как минимум две стороны: государство в лице компетентного органа, указанного в финансовом законодательстве, и правонарушитель. Между этими субъектами складываются охранительные финансовые правоотношения, в которых государство выступает в качестве управомоченной стороны, а правонарушитель - обязанной. Права и обязанности государства и правонарушителя неразрывны и составляют содержание правоотношения финансово-правовой ответственности. Право государства применять к нарушителю финансового законодательства меры государственно-правового принуждения (в том числе меры финансово-правовой ответственности) предполагает возникновение у правонарушителя обязанности претерпевать эти меры. Применение мер финансово-правовой ответственности является одновременно правом и обязанностью государства, поскольку даже тогда, когда правонарушитель добровольно прекращает совершение финансового правона-

---

<sup>1</sup> Сердюкова Н.В. Финансово-правовая ответственность по российскому законодательству: становление и развитие : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2003. С. 13.

рушения, государство не утрачивает права на применение соответствующих мер финансово-правовой ответственности<sup>1</sup>.

Финансово-правовая ответственность обладает общими признаками, присущими всем видам юридической ответственности, и при этом имеет ряд специфических признаков, на основании которых ее можно обособить от иных видов юридической ответственности. К таким признакам следует отнести следующие: финансово-правовая ответственность представляет собой средство охраны финансового правопорядка; основанием финансово-правовой ответственности является финансовое правонарушение; финансово-правовая ответственность устанавливается в финансово-правовых нормах; финансово-правовая ответственность влечет для правонарушителя наступление отрицательных последствий, как правило, имущественного (денежного) характера; целью применения мер финансово-правовой ответственности является и восстановление имущественных интересов потерпевшей стороны (государства), и наказание нарушителя, предупреждение совершения им в будущем новых правонарушений.

Финансово-правовая ответственность, являясь одним из видов юридической ответственности, обладает целями и функциями. Цели финансово-правовой ответственности определяются ее сущностью и содержанием и могут быть подразделены на два вида: охранительную и стимулирующую.

Общими целями финансовой ответственности выступают: обеспечение экономической внутренней и внешней безопасности РФ, экономической стабильности, финансового обеспечения реализации прав и свобод человека и гражданина, финансового обеспечения реализации законов и иных нормативных правовых актов. Кроме того, финансовая ответственность участвует в реализации общих целей права и общих целей юридической ответственности. В период кризиса финансовой системы перед финансовой ответственностью может стоять цель стабилизации финансовых отношений. Отметим, что цели финансово-правовой ответственности не закреплены в законодательстве, но могут быть логически выведены из целей и задач внутриотраслевых нормативных правовых актов.

Выделяют следующие функции финансово-правовой ответственности: юридическую и социальную. Главное предназначение функций финансово-правовой ответственности заключается в обеспечении

---

<sup>1</sup> Крохина Ю.А. Финансово-правовая ответственность - необходимый атрибут правового государства // Правовое государство: теория и практика. 2013. № 2. С. 71-72.

печении нормального действия механизма финансово-правового регулирования.

В предмете финансового права можно выделить обособленные группы бюджетных, налоговых, валютных, страховых, публичных банковских отношений, а также отношений в сфере денежного обращения и регулирования финансовых рынков. Данные отношения формируют соответствующие подотрасли и институты финансового права. В соответствии с этими сферами общественных отношений, входящими в предмет финансового права, можно выделить самостоятельные виды финансово-правовой ответственности: ответственность в сфере бюджетных отношений; ответственность в сфере налоговых отношений; ответственность в сфере валютных отношений; ответственность в сфере публичных банковских отношений; ответственность в сфере публичных страховых отношений; ответственность в сфере денежного обращения и ответственность в сфере регулирования финансовых рынков.

Конституционно-правовая ответственность. На законодательном уровне понятие конституционной (конституционно-правовой) ответственности не закреплено. В среде ученых-правоведов также нет единого мнения в данном вопросе. Ряд ученых под рассматриваемой ответственностью понимают одну из форм государственного принуждения, заключающуюся в применении к правонарушителю конституционно-правовых санкций, влекущих для него неблагоприятные последствия<sup>1</sup>. Другие определяют конституционную ответственность как обязанность, закрепленную в правовых нормах, субъекта конституционно-правовых отношений отвечать за несоответствие своего юридически значимого поведения тому, которое предписано ему этими нормами, обеспечиваемая возможностью применения мер государственного (или приравненного к нему общественного) воздействия<sup>2</sup>.

Конституционная ответственность определяется рядом ученых как особый вид ответственности, включающий в себя политическую, моральную и юридическую ответственность<sup>3</sup>. О.В. Гороховцев под конституционной ответственностью понимает "обязанность субъектов не совершать правонарушения и ответственно относиться к своим конституционным обязанностям, а в случае их нарушения претерпе-

---

<sup>1</sup> Дорохин С.В. Деление права на публичное и частное: конституционно-правовой аспект. Москва, 2006. С. 96.

<sup>2</sup> Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. Москва, 2001. С. 321.

<sup>3</sup> Боброва Н.А., Зражевская Т.Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм. Воронеж, 1985. С. 69-70.



вать определенные конституцией и иными источниками конституционного права неблагоприятные последствия"<sup>1</sup>.

На наш взгляд, наиболее полное и верное определение конституционной (конституционно-правовой) ответственности сформулировано Е.Ю. Филатовым. Он определяет такую ответственность как "предусмотренные нормами конституционного права обеспеченные государственным принуждением карательные негативные последствия, которые наступают для субъекта конституционного права в результате совершения им правонарушения"<sup>2</sup>.

Главнейшей целью конституционно-правовой ответственности по праву определяется защита от посягательств на конституционный строй, права и свободы. Задачами конституционной (конституционно-правовой) ответственности являются:

- установление законопорядка в стране;
- построение конституционного государства;
- соблюдение конституционной законности;
- укрепление политического режима, существующего в стране<sup>3</sup>.

Конституционно-правовой ответственности как отдельному виду юридической ответственности присущи следующие функции: восстановительная; карательная; стимулирующая; предупредительно-воспитательная.

Конституционной (конституционно-правовой) ответственности присущи следующие специфические признаки:

- основанием ответственности является конституционный деликт (конституционное правонарушение), как с полным составом, так и с усеченным;
- конституционная ответственность основывается на презумпции вины, что в особенности касается оценки деяний публичных властей и публичных должностных лиц<sup>4</sup>;
- субъектами конституционно-правовой ответственности могут быть как физические лица, так и коллективные образования;

---

<sup>1</sup> Гороховцев О.В. Юридическая природа конституционной ответственности // Вестник ВИ МВД России. 2013. № 2.

<sup>2</sup> Филатов Е.Ю. К вопросу о понятии конституционно-правовой ответственности // Вестник Омского университета. Серия "Право". 2010. № 1 (22). С. 19.

<sup>3</sup> Темникова М.П. Роль конституционно-правовой ответственности в укреплении конституционной законности и построении конституционного государства // Северо-Кавказский юридический вестник. 2017. № 3. С. 115.

<sup>4</sup> Червонюк В.И., Артюхов Ю.С. Современная концепция конституционной ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 11. С. 8-13.

- принудительный характер конституционно-правовой ответственности проявляется не только в государственном принуждении, но и в ином приравненном к нему публичном (общественном) принуждении;

- конституционно-правовая ответственность обладает ярко выраженным политическим характером.

Муниципально-правовая (муниципальная) ответственность. Муниципально-правовую (муниципальную) ответственность стали обособлять в самостоятельный вид юридической ответственности сравнительно недавно. О существовании такого вида юридической ответственности стали говорить в конце 90-х гг. XX в. Следует отметить, что существуют как сторонники такого выделения<sup>1</sup>, так и противники<sup>2</sup>.

Статья 70 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ закрепляет ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления:

- перед населением муниципального образования;
- перед государством;
- перед физическими и юридическими лицами.

На наш взгляд, ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством - это конституционная (конституционно-правовая) ответственность. А вот ответственность этих же субъектов перед населением - муниципальная (муниципально-правовая) ответственность.

Г.Н. Чеботарев определяет муниципально-правовую ответственность как ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, обусловленную нормами устава муниципального образования, иными муниципальными нормативными правовыми актами<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Черногор Н.Н. Юридическая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления (вопросы теории) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 1999; Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. Москва : Городец, 2000.

<sup>2</sup> Князев С.Д. Конституционная ответственность в муниципальном праве: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 2005. № 6. С. 82-83.

<sup>3</sup> Чеботарев Г.Н. Соотношение конституционно-правовой и муниципальной ответственности в системе местного самоуправления // Российский юридический журнал. 2002. № 4. С. 39.

Некоторые авторы рассматривают муниципально-правовую ответственность как ответственность выборных лиц местного самоуправления за утрату доверия у населения муниципального образования, выступающую отдельно от конституционно-правовой ответственности<sup>1</sup>.

Е.С. Шугрина в ряде своих работ говорит о муниципально-правовой ответственности, к которой, как она считает, могут быть привлечены только выборные лица местного самоуправления (главы муниципальных образований и депутаты), а реализуется она в порядке, определенном уставом муниципального образования, в том числе и путем отзыва выборных лиц<sup>2</sup>.

Есть ученые, которые считают, что "под муниципально-правовой ответственностью следует понимать закрепляемую муниципально-правовыми нормами обязанность органов и должностных лиц местного самоуправления, ненадлежащим образом осуществляющих полномочия по решению вопросов местного значения, отвечать за свои противоправные деяния и претерпевать действие муниципально-правовых санкций"<sup>3</sup>.

И.А. Алексеевым муниципально-правовая ответственность определяется как "самостоятельный вид юридической ответственности, наступающей перед населением муниципального образования и являющейся частью публично-правовой ответственности"<sup>4</sup>.

Сторонники выделения муниципально-правовой ответственности как одного из видов юридической ответственности в научной литературе приводят следующие доводы:

---

<sup>1</sup> Неровная Н.Н. К вопросу о выделении муниципально-правовой ответственности в качестве одного из видов юридической ответственности // Вестник ЧелГУ. 2007. № 9.

<sup>2</sup> Шугрина Е.С. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления // Российский юридический журнал. 2001. № 1. С. 109-111.

<sup>3</sup> Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. Москва, 2007. С. 276. См. также: Алексеев И.А. Муниципально-правовая ответственность: проблемы теории и практики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2007; Долгополова М.С. Муниципально-правовая ответственность: проблемы правового регулирования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2005; Шугрина Е.С. Особенности конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 5. С. 34-41; и др.

<sup>4</sup> Алексеев И.А. Муниципально-правовая ответственность: проблемы исследования на современном этапе // Гуманитарные и юридические исследования. 2013. № 1.

- данная ответственность является разновидностью публично-властного принуждения;

- меры ответственности, применяемые к органам и должностным лицам местного самоуправления, закреплены в нормах муниципального права;

- органы государственной власти не являются субъектами муниципально-правовой ответственности;

- привлечение к муниципально-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления осуществляется специально уполномоченными на это органами или должностными лицами местного самоуправления, населением муниципального образования, при этом в процедуре может принимать участие суд общей юрисдикции;

- муниципально-правовая ответственность применяется в случае нарушения субъектами такой ответственности нормативно-правовых актов о местном самоуправлении.

Основная цель ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением состоит в обеспечении зависимости органов местного самоуправления от основного субъекта права на осуществление местного самоуправления - населения муниципального образования.

К задачам муниципально-правовой ответственности следует отнести:

- защиту прав населения муниципального образования;

- защиту полномочий должностных лиц и органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Как любому из видов юридической ответственности, муниципально-правовой ответственности присущи функции. Выделяют следующие:

- регулятивную;

- штрафную;

- компенсационную;

- сигнализационную;

- воспитательную;

- демократизирующую.

Особенности муниципально-правовой ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности исходят из предмета и метода регулирования общественных отношений; функций, которые выполняет отрасль права в общей системе права; специфики статуса субъектов правоотношений; особенностей юридической природы неправомерного поведения в сфере муниципальных отношений; характера предписаний, на базе которых возникает ответственность; особенностью процедуры ее реализации. Следует согласиться с С.А. Авакьяном,

указывающим, что "каждая отрасль права должна обеспечивать реализацию своих норм собственными средствами, включая и меры ответственности. Наличие мер ответственности - это такой же признак отрасли, как "собственные" общественные отношения, "свои" нормы, данные отношения регулирующие"<sup>1</sup>.

Специфические признаки муниципальной (муниципально-правовой) ответственности:

- муниципально-правовая ответственность является разновидностью публично-властного принуждения;
- реализуется данный вид ответственности перед местным населением;
- условия и порядок реализации муниципальной ответственности закреплен в уставе муниципального образования<sup>2</sup>;
- основанием ответственности является муниципальный деликт (муниципальное правонарушение).

Согласимся с мнением ученых о том, что "институт правовой ответственности в системе местного самоуправления является хорошим стимулятором и координатором действий органов муниципальной власти в плане улучшения показателей жизни людей"<sup>3</sup>. И никакие экономические реформы, "спускаемые сверху", не приведут к должному эффекту без существования и реализации механизма правовой ответственности в муниципальных отношениях<sup>4</sup>.

Для разграничения различных видов юридической ответственности в сфере муниципальных отношений необходимо руководствоваться следующими критериями:

- субъектным составом участников отношений по реализации мер ответственности;
- характером затрагиваемых интересов;
- отраслевой принадлежностью правовых норм, которыми устанавливается ответственность.

---

<sup>1</sup> Проблемы конституционно-правовой ответственности (по материалам конференции на юридическом факультете) // Вестник МГУ. Сер. 11, Право. 2001. № 3. С. 124.

<sup>2</sup> Чеботарев Г.Н. Соотношение конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности в системе местного самоуправления // Российский юридический журнал. 2002. № 4. С. 37-41.

<sup>3</sup> Кеня И.А. Правовая природа ответственности органов самоуправления // Бизнес в законе. 2008. № 1. С. 214.

<sup>4</sup> Юрчин А.А. Институт правовой ответственности в российской системе местного самоуправления : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2006.

### **14.3. Муниципальное правонарушение как один из видов отраслевого правонарушения в общетеоретической концепции правонарушения**

Правонарушение как правовое явление сопровождается человеком с момента зарождения права. Виды и формы противоправных деяний многочисленны и разнообразны. Границы противоправности, устанавливаемые государством на протяжении всей истории человечества, трансформировались, вследствие чего одно и то же деяние в различные исторические периоды могло признаваться правонарушением либо как юридически безразличное поведение<sup>1</sup>. Границы противоправности трансформировались и продолжают трансформироваться. И на этот процесс оказывает влияние огромное количество факторов, к которым, без сомнения, можно, да и нужно отнести финансово-экономические, материально-организационные, религиозные, духовно-научные, культурно-идеологические, демографические и т.п.

Для начала обратимся к общетеоретическому определению правонарушения, поскольку именно определения, сформулированные в недрах науки теории права, становятся основой отраслевых разработок, которые в дальнейшем находят свое закрепление в национальном законодательстве. В общей теории права правонарушение рассматривается как "антипод правомерного поведения индивида, наносящее ущерб личности человека, и, кроме того, обществу и государству"<sup>2</sup>. Поскольку все без исключения виды противоправных деяний нарушают установленный правом порядок, понятие "правонарушение" является стержневым понятием в любой правовой системе. Определений понятия "правонарушение" достаточно много. Приведем некоторые из них.

Так, А.А. Гогин пишет: "Правонарушение - это противоправное, социально-вредное, виновное, конфликтное поведение деликтоспособного лица, определяемое духовными, нравственными, культурными, религиозными, экономическими и политическими отношениями"<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Сидорова А.В. Общетеоретическое определение понятия "правонарушение" // Юрист. 2018. № 7. С. 71-76.

<sup>2</sup> Ревина С.Н., Сидорова А.В. Эволюция понятия правонарушения в правовой науке XX века // Евразийский юридический журнал. 2014. № 5 (84). С. 120.

<sup>3</sup> Гогин А.А. Общая концепция правонарушений: проблемы методологии, теории и практики : дис. ... д-ра юрид. наук. Тольятти, 2011. С. 116.

И.В. Маштаков понимает правонарушение как "юридический факт, представляющий собой виновное противоправное деяние, которое причиняет вред обществу, государству, отдельным лицам"<sup>1</sup>.

Е.Л. Ковалева, говоря о правонарушении как об одном из видов противоправного поведения, определяет его как "общественно вредное, осознанно-волевое (виновное) деяние (действие или бездействиие), выражающееся в нарушении нормы права или нанесении ущерба правам и законным интересам других субъектов, совершенное вменяемым либо ограниченно вменяемым, достигшим установленного законом возраста лицом, способное повлечь меры юридической ответственности, а также в ряде случаев - меры защиты"<sup>2</sup>.

В.В. Оксамытный указывает следующее: "Правонарушение - это общественно опасное, вредоносное, виновное, противоправное деяние деликтоспособного лица, несущего за свое поведение юридическую ответственность"<sup>3</sup>.

Согласимся с мнением М.Н. Марченко, который признает существование большого количества определений правонарушения и уточняет, что "в обобщенном виде они сводятся к тому, что правонарушение представляет собой виновное, противоправное, наносящее вред обществу деяние праводеспособного лица или лиц, влекущее за собой юридическую ответственность"<sup>4</sup>.

Всем видам правонарушений присущ определенный перечень признаков, наличие которых и позволяет квалифицировать конкретный акт поведения, выразившийся либо в действии либо в бездействии, как правонарушение. Перечислим данные признаки:

- правонарушение представляет собой конкретное поведение человека, выражающееся в действии или бездействии. Правонарушением не могут быть признаны мысли, чувства, политические воззрения, которые не нашли своего выражения в конкретных действиях;

- правонарушение противоречит нормам права и совершается вопреки им (противоправность);

---

<sup>1</sup> Маштаков И.В. Сравнительно-правовая характеристика правонарушений : дис. ... канд. юрид. наук. Тольятти, 2005. С. 20.

<sup>2</sup> Ковалева Е.Л. Правомерное и противоправное поведение: их соотношение : дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2002. С. 98.

<sup>3</sup> Оксамытный В.В. Общая теория государства и права : учеб. для студентов вузов, обучающихся по направлению "Юриспруденция". Москва : Юнити-Дана, 2012.

<sup>4</sup> Марченко М.Н. Теория государства и права : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Проспект, 2016.

- правонарушение всегда виновное деяние, которое совершается с осознанием его противоправности (с умыслом или по неосторожности);
- правонарушение обладает общественно опасным характером;
- за совершение правонарушения законодательством предусмотрена юридическая ответственность.

Конкретное деяние может быть признано правонарушением только при наличии всех вышеуказанных признаков.

Поскольку правонарушения достаточно многообразны, существует несколько видов классификации. Одна из них основана на делении правонарушений на виды в зависимости от того, нормы какой отрасли права нарушены (уголовные, административные, гражданские, конституционные и т.д.), - это отраслевая классификация. По аналогии с классификацией отраслей права правонарушения можно квалифицировать следующим образом:

- частные и публичные;
- материальные и процессуальные;
- основные и комплексные.

Степень общественной опасности деяния положена в основу базовой классификации правонарушений. В зависимости от степени общественной опасности деяния правонарушения подразделяют на преступления и проступки.

Понятие преступления закреплено в Уголовном кодексе Российской Федерации, и в соответствии со ст. 2 преступлением признается "виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное настоящим Кодексом под угрозой наказания". Определение понятия "проступок" на законодательном уровне не закреплено.

В зависимости от того, в какой сфере общественной жизни совершены правонарушения, они подразделяются на экономические, политические, социально-бытовые и т.д. В зависимости от формы вины - на совершенные умышленно и совершенные по неосторожности.

Рассматривая правонарушение как правовой феномен нельзя обойти стороной понятие и элементы состава правонарушения. Д.А. Липинский и И.Е. Великосельская определяют "состав правонарушения" как "теоретическую конструкцию, характеризующую деяние как правонарушение с четырех сторон (объекта, объективной стороны, субъекта и субъективной стороны) и выполняющую по отношению к правонарушению служебную роль, необходимую для процесса правоприменения"<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Липинский Д.А., Великосельская И.Е. К вопросу о составе конституционных правонарушений. URL: <http://отрасли-права.рф/article/22249>.



Таким образом, состав любого из видов правонарушения включает в себя 4 элемента:

- объект;
- объективную сторону;
- субъект;
- субъективную сторону.

Объектом правонарушения признаются общественные отношения, которым правонарушением причинен вред. Это различного рода публичные и частные ценности: правопорядок, окружающая природная среда, собственность, права и свободы человека и т.п.<sup>1</sup>

Объективная сторона правонарушения выражает внешнюю сторону правонарушения. Она состоит из элементов, которые принято подразделять на основные и дополнительные.

К основным элементам объективной стороны правонарушения относят:

- противоправное деяние;
- социально-вредные последствия, которые стали результатом совершения этого деяния;
- причинно-следственную связь между совершенным противоправным деянием и наступившими социально вредными последствиями.

К дополнительным элементам относят:

- время;
- место;
- обстановку;
- наличие системности;
- средства и способы совершения противоправного деяния и иные.

Субъект правонарушения - это лицо, совершившее виновное противоправное деяние и обладающее дееспособностью<sup>2</sup>. В соответствии с российским законодательством субъектом правонарушения может быть физическое и юридическое лицо (организация).

Субъективная сторона является характеризующим признаком правонарушения с точки зрения виновности. Виновность лица определяется через его психическое отношение к своему поведению и обусловленным им последствиям или к содеянному<sup>3</sup>. В теории права выделяют две основные формы вины - умысел и неосторожность. В свою очередь умысел подразделяют на прямой и косвенный, а не-

---

<sup>1</sup> Дяконов В.В. Учебное пособие по теории государства и права. URL: <https://diakonov.ru/Bibl/TPG/TPG4-12.htm>.

<sup>2</sup> Рассказов Л.П. Теория государства и права: углубленный курс : учебник. Москва : РИОР : Инфра-М, 2015. С. 465.

<sup>3</sup> Морозова Л.А. Теория государства и права. Москва, 2010. С. 305.

осторожность на легкомыслие и небрежность. Исходя из вышеизложенного форма вины может быть определена тремя моментами:

- осознанием субъектом противоправности своего поведения;
- предвидением вредных (опасных) последствий своего поведения;
- отношением к этим последствиям.

Для всех без исключения видов правонарушений действует одно и то же правило, а именно: для наличия состава правонарушения обязательны все перечисленные элементы, в противном случае противоправное деяние не может быть квалифицировано как правонарушение.

Сравнительно недавно в юридической литературе стали выделять новый самостоятельный вид правонарушения - муниципальное правонарушение.

Причем на законодательном уровне закреплены понятия таких отраслевых правонарушений, как уголовное правонарушение (преступление), административное правонарушение, налоговое правонарушение. Что же касается муниципального правонарушения, то муниципальное законодательство не содержит легальной характеристики собственного вида правонарушения.

Следует отметить, что муниципальное правонарушение, как и любой другой из видов правонарушения, является основанием определенной отраслевой ответственности. Следовательно, муниципальное правонарушение - основание муниципальной ответственности. И как верно отмечено Н.Н. Черногор, "муниципальное право обладает всеми признаками самостоятельной отрасли права, характеризуется особыми отраслевыми правоотношениями, методами правового регулирования, муниципальными нормами и, как следствие, не может обходиться без собственной отраслевой муниципально-правовой ответственности. Последняя, являясь неотъемлемым атрибутом отрасли муниципального права, отличается от иных видов ответственности специфическими основаниями (муниципальными правонарушениями)"<sup>1</sup>.

Как и всем видам правонарушений, муниципальному правонарушению присущи следующие признаки:

- муниципальное правонарушение - это конкретное поведение человека, выражающееся в действии или бездействии. Муниципальным правонарушением не могут быть признаны мысли, чувства, политические воззрения, которые не нашли своего выражения в конкретных действиях;

---

<sup>1</sup> Черногор Н.Н. Проблема муниципально-правовой ответственности в российской правовой науке // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2007. № 1 (2). С. 37.

- муниципальное правонарушение противоречит нормам права и совершается вопреки им, т.е. является противоправным деянием;
- муниципальное правонарушение всегда виновное деяние, которое совершается с осознанием его противоправности (с умыслом или по неосторожности);
- муниципальное правонарушение обладает общественно опасным характером;
- совершение правонарушения влечет за собой правовую ответственность - муниципально-правовую.

Кроме вышеперечисленных признаков, муниципальному правонарушению присуще признаки, наличие которых дает возможность обособить его от иных видов отраслевых правонарушений. К таким признакам следует отнести:

- состав муниципального правонарушения предусмотрен нормами муниципального права;
- виновность не всегда является обязательным признаком муниципального правонарушения;
- за совершение муниципального правонарушения предусмотрена муниципально-правовая ответственность;
- муниципальное правонарушение тесным образом связано с уставом конкретного муниципального образования, в связи с чем его еще можно определить как уставное правонарушение.

*Объект муниципального правонарушения* - это общественные отношения, которые возникают в сфере местного самоуправления (в форме осуществления народом своей власти, обеспечивающей в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций)<sup>1</sup> и которые урегулированы нормами муниципального права. Особенностью объекта муниципального правонарушения является то, что им может быть признано только то отношение, на которое непосредственно посягает муниципальное правонарушение и которое находится под охраной муниципально-правовых санкций.

*Объективная сторона муниципального правонарушения* заключается в совершении правонарушителем конкретных общественно опасных действий (бездействия), запрещенных нормами муниципального

---

<sup>1</sup> Соловьев С.Г. К вопросу о составе муниципального правонарушения. URL: <https://www.sovremennoepravo.ru>.

права. Объективная сторона муниципального правонарушения обладает рядом характерных признаков:

- общественно опасное деяние (действие, бездействие);
- общественно опасные последствия (ущерб охраняемым законом общественным отношениям или реальная угроза нанесения такого вреда).

Особенностью муниципальных правонарушений является то, что общественно опасные последствия не во всех случаях закреплены на законодательном уровне (муниципальном законодательстве). На этом основании составы муниципального правонарушения подразделяют на два вида:

- формальные;
- материальные.

Обязательным признаком объективной стороны муниципальных правонарушений с формальным составом является только наличие деяния. В материальных составах муниципального правонарушения к числу обязательных признаков объективной стороны относятся деяние и последствия.

Объективная сторона муниципального правонарушения обладает таким признаком, как противоправность поведения субъекта, и выражается она в поведении субъекта, которое не соответствует нормам муниципального права. По аналогии с объективной стороной конституционных правонарушений в научной литературе выделяют следующие формы недолжного поведения субъекта муниципального правонарушения:

- неприменение муниципально-правовой нормы;
- недолжное применение муниципально-правовой нормы, что находит свое выражение в недостаточно эффективной реализации предписаний нормы;
- прямое нарушение муниципально-правовой нормы<sup>1</sup>.

К иным составляющим объективной стороны муниципальных правонарушений следует отнести: способ совершения, время совершения, неоднократность совершения, систематичность и повторность совершения.

Приведем в пример положения п. 8 ч. 10 ст. 40 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ, в соответствии с которыми "полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления прекращаются досрочно в случае отзыва избирателями". Бесспорно, что в данном

---

<sup>1</sup> Авакьян С.А. Государственно-правовая ответственность // Советское государство и право. 1975. № 10. С. 22.

случае при проведении процедуры отзыва депутата муниципального представительного органа в подавляющем большинстве своем берутся в расчет такие признаки объективной стороны муниципального правонарушения, как неоднократность, систематичность и повторность.

Круг *субъектов муниципального правонарушения* очерчен Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ. К ним следует отнести:

- депутата выборного органа местного самоуправления;
- члена выборного органа местного самоуправления;
- выборное должностное лицо местного самоуправления.

К вышеперечисленным субъектам муниципального правонарушения может быть применена мера муниципально-правовой ответственности в виде роспуска.

Следует согласиться с мнением ученых, относящих к субъектам муниципального правонарушения руководителей и членов выборных органов территориального общественного самоуправления, орган местного самоуправления и орган территориального общественного самоуправления<sup>1</sup>. За совершение последними муниципального правонарушения к ним может быть применена санкция муниципально-правовой ответственности - досрочный роспуск органа территориального общественного самоуправления.

Исходя из вышеизложенного субъектов муниципального правонарушения можно разделить на два вида:

- индивидуальные;
- коллективные.

К индивидуальным субъектам муниципального правонарушения следует отнести:

- депутата, члена выборного органа местного самоуправления;
- выборное должностное лицо местного самоуправления;
- руководителя или члена выборного органа территориального общественного самоуправления.

К коллективным субъектам муниципального правонарушения:

- выборный орган местного самоуправления;
- орган территориального общественного самоуправления.

В соответствии с общей теорией права основной элемент *субъективной стороны правонарушения* - это вина, т.е. психическое отноше-

---

<sup>1</sup> См.: Муниципальное право России : учебник / отв. ред. Г.Н. Чеботарев. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Юрист, 2006. С. 201; Алексеев И.А. Муниципально-правовая ответственность: проблемы теории и практики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2007. С. 11.

ние лица к совершенному деянию. Вина может выражаться в двух формах: в форме умысла или неосторожности.

Что касается индивидуальных субъектов муниципального правонарушения, то при активном деянии (действии) для умышленной формы вины характерным является то, что лицо осознает, что оно прямо нарушает нормы муниципального права либо применяет их неправильно, а также имеет место желание этого, сознательное допущение либо безразличное отношение к совершаемому. При пассивном деянии (бездействии) должны быть установлены объективный и субъективный критерии, а именно наличие у лица обязанности применить муниципально-правовую норму (объективный критерий) и наличие у него реальной возможности это сделать (субъективный критерий)<sup>1</sup>.

При определении вины коллективного субъекта муниципального правонарушения следует применять принцип объективной вины. Суть его заключается в том, что коллективный субъект признается виновным в совершении правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена юридическая ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению<sup>2</sup>.

Исходя из этого орган местного самоуправления будет признан виновным в совершении муниципального правонарушения в том случае, если он должен был выполнить возложенную на него обязанность, за несоблюдение которой установлена ответственность (объективный критерий), мог ее выполнить (субъективный критерий), но им не были предприняты все зависящие от него меры по ее выполнению. Таким образом, в отличие от вины индивидуального субъекта вина коллективного субъекта муниципального правонарушения, по сути, является характеристикой объективной стороны совершенного муниципального правонарушения. Вступая в соответствующие правоотношения, орган местного самоуправления (орган территориального общественного самоуправления) должен знать о существовании установленных обязанностей, а также обеспечить их выполнение, т.е. со-

---

<sup>1</sup> Чеботарев Г.Н. Субъективные признаки состава муниципального правонарушения. URL: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/32881-subektivnye-priznaki-sostava-municipalnogo-pravonarusheniya>.

<sup>2</sup> См.: Пугинский Б.И. Применение принципа вины при регулировании хозяйственной деятельности // Советское государство и право. 1979. № 10. С. 66; Кожевников А.И. Субъекты юридической ответственности : дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2003. С. 132-133.

блости ту степень заботливости и осмотрительности, которая необходима для строгого соблюдения действующих норм и правил<sup>1</sup>.

Следует отметить, что вопрос об обязательности признака виновности муниципальных правонарушений является дискуссионным.

Мы придерживаемся мнения ученых, которые указывают на то, что в муниципальном праве действует принцип субъективного вменения. Но одновременно имеет место и объективное вменение (ответственность наступает без вины). На наш взгляд, данное исключение может быть применено только в отношении муниципальных правонарушений, которыми нарушаются регулятивные нормы, регламентирующие наиболее важные общественные отношения в сфере местного самоуправления, т.е. в отношении тех, которые обладают наибольшей степенью общественной опасности.

Итак, муниципальное правонарушение (проступок) следует определить как общественно опасное, вредоносное, виновное, противоправное деяние субъекта муниципального правоотношения, за совершение которого законодательством предусмотрена муниципально-правовая ответственность.

---

<sup>1</sup> Чеботарев Г.Н. Субъективные признаки состава муниципального правонарушения. URL: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/32881-subektivnye-priznaki-sostava-municipalnogo-pravonarusheniya>.

## **Основные категории и понятия**

Административный центр сельского поселения, муниципального района  
Внутригородская территория города федерального значения  
Вопросы местного значения  
Выборное должностное лицо местного самоуправления  
Гарантии местного самоуправления  
Глава муниципального образования  
Городское поселение  
Городской округ  
Депутат  
Должностное лицо местного самоуправления  
Жалоба  
Закрытое административно-территориальное образование  
Заявление  
Избирательная комиссия  
Избирательное право  
Исполнительный орган местного самоуправления  
Источники муниципального права  
Кандидат  
Капитальные расходы  
Компетенция  
Конференция граждан  
Межселенная территория  
Местное самоуправление  
Местные налоги и сборы  
Местные финансы  
Местный бюджет  
Местный референдум  
Метод муниципального права  
Муниципальная власть  
Муниципальная должность  
Муниципальная служба  
Муниципальная собственность  
Муниципальное образование  
Муниципальное право  
Муниципальное унитарное предприятие  
Муниципальные выборы  
Муниципальные правоотношения  
Муниципальный заказ  
Муниципальный правовой акт



Муниципальный район  
Муниципальный служащий  
Народовластие  
Наука муниципального права  
Наукоград  
Ненормативный правовой акт  
Нормативный правовой акт  
Общественное самоуправление  
Опрос  
Организационные основы местного самоуправления  
Органы местного самоуправления  
Ответственность местного самоуправления  
Отзыв  
Полномочия местного самоуправления  
Поселение  
Правовые основы местного самоуправления  
Правотворческая инициатива граждан  
Предвыборная агитация  
Предложение  
Предмет муниципального права  
Представительный орган местного самоуправления  
Преобразование муниципального образования  
Принципы местного самоуправления  
Публичные слушания  
Сельское поселение  
Система местного самоуправления  
Собрание граждан  
Субвенция  
Субсидия  
Субъекты муниципальных правоотношений  
Сход граждан  
Текущие расходы  
Территориальное общественное самоуправление  
Территориальные основы местного самоуправления  
Устав муниципального образования  
Утрата доверия  
Финансовая основа  
Функции местного самоуправления  
Ходатайство  
Член выборного органа местного самоуправления  
Экономическая основа

## Рекомендуемая литература

### **Федеральное законодательство**<sup>1</sup>

Европейская хартия местного самоуправления ETS N 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.).

Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993).

Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации".

Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ "О чрезвычайном положении" (ред. от 03.07.2016).

Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ "О военном положении" (ред. от 01.07.2017).

Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ.

Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 03.08.2018, с изм. от 11.10.2018).

Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ (ред. от 03.08.2018).

Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2018).

Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2018).

Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 29.07.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2018).

Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья) от 26.11.2001 № 146-ФЗ (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2018).

Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ.

Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2018).

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 11.10.2018).

---

<sup>1</sup> URL: <http://www.consultant.ru>.

Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2018).

Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ.

Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 11.10.2018).

Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 03.10.2018).

Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ.

Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 "О средствах массовой информации" (ред. от 18.04.2018).

Закон РФ от 17.01.1992 № 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации" (ред. от 11.10.2018).

Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 "О защите прав потребителей".

Закон РФ от 14.07.1992 № 3297-1 "О закрытом административно-территориальном образовании" (ред. от 29.06.2018).

Закон РФ от 01.04.1993 № 4730-1 "О Государственной границе Российской Федерации" (ред. от 03.07.2016).

Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" (ред. от 23.06.2016).

Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ "О пожарной безопасности" (ред. от 29.07.2018).

Федеральный закон от 29.12.1994 № 78-ФЗ "О библиотечном деле" (ред. от 03.07.2016).

Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" (ред. от 29.07.2018).

Федеральный закон от 12.01.1996 № 8-ФЗ "О погребении и похоронном деле" (ред. от 23.05.2018).

Федеральный закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" (ред. от 04.06.2014).

Федеральный закон от 08.01.1998 № 8-ФЗ "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации" (ред. от 25.07.2002).

Федеральный закон от 12.02.1998 № 28-ФЗ "О гражданской обороне" (ред. от 30.12.2015).

Федеральный закон от 11.04.1998 № 55-ФЗ "О ратификации Европейской хартии местного самоуправления".

Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ "Об отходах производства и потребления" (ред. от 29.07.2018).

Федеральный закон от 30.04.1999 № 82-ФЗ "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" (ред. от 27.06.2018).

Федеральный закон от 17.07.1999 № 176-ФЗ "О почтовой связи" (ред. от 29.06.2018).

Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (ред. от 03.07.2018).

Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" (ред. от 03.08.2018).

Федеральный закон от 14.11.2002 № 161-ФЗ "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях" (ред. от 29.12.2017).

Федеральный закон от 07.07.2003 № 126-ФЗ "О связи" (ред. от 03.08.2018).

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (ред. от 30.10.2018).

Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" (ред. от 11.10.2018).

Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" (ред. от 02.07.2013).

Федеральный закон от 21.07.2005 № 97-ФЗ "О государственной регистрации уставов муниципальных образований" (ред. от 28.12.2016).

Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" (ред. от 30.10.2018).

Федеральный закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ "О кадастровой деятельности".

Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ "О физической культуре и спорте в Российской Федерации" (ред. от 29.07.2018).

Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ "О противодействии коррупции".

Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований".

Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ "О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам" (ред. от 03.08.2018).

Федеральный закон от 07.05.2013 № 79-ФЗ "О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами".

Основы законодательства Российской Федерации о культуре (утв. ВС РФ 09.10.1992 № 3612-1) (ред. от 05.12.2017).

Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан (утв. ВС РФ 22.07.1993 № 5487-1) (ред. от 07.12.2011).

Указ Президента РФ от 22.12.1993 № 2265 "О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации".

Указ Президента РФ от 03.06.1996 № 802 "О поэтапном формировании муниципальных органов охраны общественного порядка".

Указ Президента РФ от 15.10.1999 № 1370 "Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации".

Указ Президента РФ от 27.11.2003 № 1395 "О мерах по развитию федеративных отношений и местного самоуправления в Российской Федерации" (ред. от 16.07.2004).

Постановление Правительства РФ от 09.06.1995 № 578 "Об утверждении Правил охраны линий и сооружений связи Российской Федерации".

Постановление Правительства РФ от 10.02.1997 № 155 "Об утверждении Правил предоставления услуг по вывозу жидких бытовых отходов" (ред. от 30.06.2018).

Постановление Правительства РФ от 15.08.1997 № 1036 "Об утверждении Правил оказания услуг общественного питания" (ред. от 04.10.2012).

Постановление Правительства РФ от 23.05.2006 № 307 "О порядке предоставления коммунальных услуг гражданам" (ред. от 17.12.2014).

Постановление Правительства РФ от 22.12.2007 № 917 "Об утверждении Правил предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета для осуществления мероприятий по развитию и поддержке социальной, инженерной и инновационной инфраструктуры наукоградов Российской Федерации" (ред. от 23.12.2015).

### ***Региональное законодательство***<sup>1</sup>

Устав Самарской области от 18.12.2006 №179-ГД (с изм. на 01.03.2018).

Закон Самарской области от 13.03.2001 № 23-ГД "Об Избирательной комиссии Самарской области" (с изм. на 15.03.2018).

Закон Самарской области от 09.07.2002 № 53-ГД "О пассажирском автомобильном и городском наземном электрическом транспорте в Самарской области" (с изм. на 09.06.2009).

---

<sup>1</sup> URL: <http://docs.cntd.ru>.

Закон Самарской области от 10.12.2003 № 112-ГД "О выборах главы муниципального образования, другого выборного должностного лица местного самоуправления" (с изм. на 20.12.2017).

Закон Самарской области от 11.02.2004 № 12-ГД "О местном референдуме Самарской области" (с изм. на 20.12.2017).

Закон Самарской области от 28.12.2004 № 189-ГД "О наделении статусом городского округа и муниципального района муниципальных образований в Самарской области" (с изм. на 30.03.2015).

Закон Самарской области от 25.02.2005 № 61-ГД "Об установлении границ городского округа Самара Самарской области" (с изм. на 11.10.2010).

Закон Самарской области от 05.03.2005 № 81-ГД "Об установлении численности, наименования представительных органов первого созыва вновь образованных муниципальных образований в Самарской области, сроков их полномочий и даты их выборов" (с изм. на 11.05.2005).

Закон Самарской области от 05.03.2005 № 82-ГД "Об установлении наименования, срока полномочий и даты выборов глав вновь образованных муниципальных образований в Самарской области" (с изм. на 14.10.2005).

Закон Самарской области от 12.05.2005 № 109-ГД "Об архивном деле в Самарской области" (с изм. на 08.11.2017).

Закон Самарской области от 30.06.2005 № 132-ГД "Об установлении наименований органов и должностных лиц местного самоуправления муниципальных образований на территории Самарской области" (с изм. на 12.05.2015).

Закон Самарской области от 05.07.2005 № 139-ГД "О жилище" (с изм. на 10.10.2017).

Закон Самарской области от 07.12.2005 № 208-ГД "О порядке решения вопросов местного значения поселений на территории Самарской области в 2006 году" (с изм. на 25.04.2006).

Закон Самарской области от 30.12.2005 № 254-ГД "О реестре муниципальных должностей муниципальной службы в Самарской области" (с изм. на 11.01.2016).

Закон Самарской области от 08.06.2006 № 57-ГД "О выборах депутатов представительного органа муниципального образования" (с изм. на 17.07.2018).

Закон Самарской области от 09.10.2007 № 96-ГД "О муниципальной службе в Самарской области" (с изм. на 17.07.2018).

Закон Самарской области от 09.10.2007 № 97-ГД "Об утверждении Типового положения о проведении аттестации муниципальных служащих в Самарской области" (с изм. на 07.02.2014).

Закон Самарской области от 30.03.2015 № 23-ГД "Об осуществлении местного самоуправления на территории городского округа Самара Самарской области" (с изм. на 15.11.2017).

Постановление Правительства Самарской области от 28.12.2015 № 892 "Об утверждении государственной программы Самарской области "Развитие муниципальной службы в Самарской области на 2016 - 2020 годы" (ред. от 24.08.2018).

Устав городского округа Самара Самарской области : принят Решением Думы г.о. Самара от 10.07.2006 № 294 (с изм. на 01.03.2018).

Постановление Самарской городской думы от 27.06.2002 № 165 "Об утверждении Положения "О денежном содержании лиц, замещающих муниципальные должности муниципальной службы в городе Самаре" (с изм. на 27.09.2018).

### ***Основная литература***

Антонова, Н.А. Правотворчество органов местного самоуправления : монография / Н.А. Антонова. - Москва : Юнити-Дана : Закон и право, 2008.

Баранчиков, В.Я. Муниципальное право : учеб. для вузов / В.Я. Баранчиков. - Москва : Юнити-Дана : Закон и право, 2007.

Вильямский, В.С. Основы организации муниципального управления / В.С. Вильямский. - Ростов-на-Дону : Феникс, 2007.

Игнатюк, Н.А. Муниципальное право : учеб. пособие / Н.А. Игнатюк, А.В. Павлушкин. - Москва : Юстицинформ, 2007.

Коваленко, А.И. Муниципальное право / А.И. Коваленко. - Москва : Новый юрист, 2007.

Кокотов, А.Н. Муниципальное право России : учебник / А.Н. Кокотов, А.С. Соломаткин. - Москва : Юристъ, 2005.

Кутафин, О.Е. Муниципальное право Российской Федерации / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. - Москва : Юристъ, 2006.

Марченко, Д.Э. Муниципальное право России : учеб.-метод. пособие / Д.Э. Марченко. - Самара : НТЦ, 2007.

Местное самоуправление в Самарской области : науч.-практ. пособие по изучению Федер. закона № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". - Самара : Изд-во СНЦ РАН, 2006.

Местное самоуправление: российская практика и зарубежный опыт : учеб. пособие / под ред. В.Г. Игнатов, В.И. Бутова. - Москва : МарТ ; Ростов-на-Дону : МарТ, 2007.

Муниципальное право России : учеб. пособие / под ред. С.Е. Чаннова. - Москва : Теис, 2005.

Муниципальное право Российской Федерации : курс лекций / под ред. О.А. Кудинова. - 2-е изд., перераб. и доп. - Москва : Проспект, 2006.

Муниципальное право Российской Федерации : учеб. пособие / под ред. Ю.А. Дмитриева. - Москва : Элит, 2007.

Система муниципального управления : учебник / под ред. В.Б. Зотова. - 2-е изд. - Санкт-Петербург : Лидер, 2006.

Тимофеев, Н.С. Территориальные пределы местного самоуправления в Российской Федерации / Н.С. Тимофеев. - Москва : Изд-во МГУ, 2007.

Цейтлин, Р.С. История государственного управления и муниципального самоуправления в России : учеб. пособие / Р.С. Цейтлин, С.А. Сергеев. - Москва : Омега-Л, 2004.

Чеботарев, Г.Н. Муниципальное право России / Г.Н. Чеботарев. - Москва : Юрист, 2005.

Шишков, М.К. Административно-территориальное устройство и территориальные основы местного самоуправления субъектов Российской Федерации (на примере Самарской области) : монография / М.К. Шишков. - Самара : Самар. муницип. ин-т управления, 2004.

Шугрина, Е.С. Муниципальное право / Е.С. Шугрина. - Москва : ТК "Велби" : Проспект, 2004.

Шугрина, Е.С. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. - 2-е изд., перераб. и доп. - Москва : Проспект, 2007.

### ***Дополнительная литература***

Авакьян, С.А. Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления / С.А. Авакьян // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления : сб. науч. тр. / под ред. А.В. Иванченко. - Москва, 2004.

Акбашев, Р.Р. Функции ограниченной юридической ответственности / Р.Р. Акбашев // Юридическая наука и практика : Вестник Нижегородской академии МВД России. - 2014. - № 1 (25).

Александров, А.О. Местное самоуправление в российских регионах / А.О. Александров, Н.А. Илькина // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления : сб. науч. тр. / под ред. А.В. Иванченко. - Москва, 2004.

Алексеев, И.А. Содержание и виды муниципально-правовой ответственности / И.А. Алексеев // Журнал российского права. - 2006. - № 9.

Алехичева, А.В. Правовое регулирование института отзыва депутата, должностного лица / А.В. Алехичева // Журнал российского права. - 2006. - № 8.

Алпатов, Ю.М. Мировой опыт организации городского самоуправления / Ю.М. Алпатов // Законодательство и экономика. - 2007. - № 8.

Андреева, О.А. Нормативно-правовая база местного самоуправления как фактор противодействия экстремизму / О.А. Андреева // Государственная власть и местное самоуправление. - 2006. - № 3.

Андреева, О.А. Политико-правовое обеспечение представительства на уровне местного самоуправления / О.А. Андреева // Государственная власть и местное самоуправление. - 2007. - № 5.



Андреева, О.А. Правовое обеспечение деятельности религиозных организаций и местной власти в условиях изменяющейся России / О.А. Андреева, Н.Ф. Земченков, О.А. Лупандина // Государственная власть и местное самоуправление. - 2007. - № 2.

Анисимов, А.П. О некоторых новеллах законодательства о порядке проведения публичных слушаний / А.П. Анисимов // Журнал российского права. - 2006. - № 7.

Антонова, Н.А. Развитие форм непосредственной демократии в системе местного самоуправления / Н.А. Антонова // Конституционное и муниципальное право. - 2007. - № 4.

Аристархова, И. Участие прокурора в нормотворческой деятельности органов местного самоуправления / И. Аристархова // Законность. - 2006. - № 6.

Бабичев, И.В. О некоторых актуальных вопросах муниципального права и местного самоуправления: по страницам книги А.А. Сергеева "Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования" / И.В. Бабичев // Конституционное и муниципальное право. - 2007. - № 5.

Бабичев, И.В. Советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации как публично-правовые субъекты и институты местного самоуправления / И.В. Бабичев // Конституционное и муниципальное право. - 2006. - № 3.

Багаутдинова, Ю.Б. Муниципально-правовая политика: понятие и особенности / Ю.Б. Багаутдинова, А.В. Малько // Государственная власть и местное самоуправление. - 2007. - № 5.

Базаркин, Д. О землях населенных пунктов / Д. Базаркин, Е. Лобачева // Эж-Юрист. - 2007. - № 1.

Батанов, А.В. Муниципальная власть в системе категорий и институтов современного конституционализма / А.В. Батанов // Конституционное и муниципальное право. - 2007. - № 4.

Батанов, А.В. Функции муниципальной власти: проблемные вопросы теории / А.В. Батанов // Государственная власть и местное самоуправление. - 2006. - № 12.

Болотина, Е.В. Организация и функционирование местных учреждений во Франции в 1789-1815 гг. / Е.В. Болотина // История государства и права. - 2006. - № 6.

Болотина, Е.В. Правовое регулирование приема, прохождения и прекращения муниципальной службы во Франции / Е.В. Болотина // Юридический мир. - 2006. - № 5.

Болотина, Е.В. Становление института муниципальной службы во Франции / Е.В. Болотина // Социальное и пенсионное право. - 2006. - № 4.

Булатов, Р.Б. Концептуальные аспекты муниципальной власти в России / Р.Б. Булатов // Конституционное и муниципальное право. - 2006. - № 8.

Булатов, Р.Б. О необходимости и путях укрепления налоговой базы муниципального строя / Р.Б. Булатов // *Налоги*. - 2006. - № 1.

Булатов, Р.Б. Реформа местного самоуправления и проблемы транспортных перевозок населения муниципальных образований / Р.Б. Булатов // *Транспортное право*. - 2006. - № 1.

Буравлев, Ю.М. Конституционно-правовые основы государственной службы и целесообразность ее интеграции с муниципальной службой / Ю.М. Буравлев // *Конституционное и муниципальное право*. - 2006. - № 10.

Бучинский, В.В. Особенности конституционно-правового регулирования разграничения федерального и регионального законодательства в регламентации вопросов организации местного самоуправления / В.В. Бучинский, В.Е. Сафонов // *Государственная власть и местное самоуправление*. - 2006. - № 2.

Бялкина, Т.М. Проблемы компетенции органов местного самоуправления / Т.М. Бялкина // *Журнал российского права*. - 2006. - № 10.

Бялкина, Т.М. Проблемы правового регулирования компетенции местного самоуправления / Т.М. Бялкина // *Государственная власть и местное самоуправление*. - 2006. - № 3.

Васильев, В.И. Административно-территориальное устройство региона и территориальное устройство местного самоуправления / В.И. Васильев // *Журнал российского права*. - 2006. - № 3.

Васильев, В.И. О предмете муниципального права / В.И. Васильев // *Журнал российского права*. - 2006. - № 5.

Васильев, В.И. О функциональном назначении местного самоуправления / В.И. Васильев // *Журнал российского права*. - 2007. - № 7.

Васильев, Д. Судебная защита окружающей среды / Д. Васильев // *Законность*. - 2007. - № 6.

Васильева, М.И. Охрана окружающей среды как функция органов местного самоуправления // *Законодательство и экономика*. - 2006. - № 5.

Веремеенко, И.И. К вопросу о финансово-правовой и административно-правовой ответственности в российском праве / И.И. Веремеенко // *Право и управление. XXI век*. - 2012. - № 4.

Ветров, Г.Ю. Проблемы и перспективы комплексного социально-экономического развития муниципальных образований России / Г.Ю. Ветров, Д.М. Ланцев // *Государственная власть и местное самоуправление*. - 2007. - № 4.

Векленко, С.В. Понятие и сущность уголовной ответственности. Теоретический аспект / С.В. Векленко, А.В. Оболонская // *Вестник Казанского юридического института МВД России*. - 2011. - № 4.

Геворкьян, Д.П. Система сельского управления в Дагестанской области во второй половине XIX века / Д.П. Геворкьян // *История государства и права*. - 2007. - № 8.

Герасимова, М.А. Модели местного самоуправления и Федеральный закон № 131 "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" / М.А. Герасимова // Государственная власть и местное самоуправление. - 2006. - № 5.

Главинская, С.Н. Организация штата уездной полицейской стражи Черноземного центра России в 1901-1917 гг. / С.Н. Главинская // История государства и права. - 2007. - № 8.

Глухарева, А.К. Конституционно-правовые основы представительного характера гражданского общества в России / А.К. Глухарева // Конституционное и муниципальное право. - 2007. - № 10.

Гогин, А.А. Общая концепция правонарушений: проблемы методологии, теории и практики : дис. ... д-ра юрид. наук / А.А. Гогин. - Тольятти, 2011.

Голуб, И.М. К истории становления института ответственности выборных органов и должностных лиц местного самоуправления в России X-XVIII вв. / И.М. Голуб // История государства и права. - 2006. - № 8.

Голубцов, В.Г. Гражданско-правовой статус государственных и муниципальных органов / В.Г. Голубцов // Журнал российского права. - 2006. - № 6.

Гриценко, Е.В. Организация публичной власти в городах федерального значения: в поиске оптимальной модели / Е.В. Гриценко // Конституционное и муниципальное право. - 2007. - № 15.

Гришаева, Ю.И. К вопросу об ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц за нарушение права граждан на доступ к информации / Ю.И. Гришаева // Правовые вопросы связи. - 2007. - № 1.

Гришин, В.В. Основания и меры юридической ответственности органов местного самоуправления перед государством / В.В. Гришин // Государственная власть и местное самоуправление. - 2006. - № 4.

Гороховцев, О.В. Юридическая природа конституционной ответственности / О.В. Гороховцев // Вестник ВИ МВД России. - 2013. - № 2.

Гулидов, П.В. Органы местного самоуправления как одна из основных форм осуществления народовластия в системе местного самоуправления / П.В. Гулидов // Государственная власть и местное самоуправление. - 2007. - № 7.

Гусенбеков, И.И. Некоторые аспекты взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Российской Федерации / И.И. Гусенбеков // Журнал российского права. - 2006. - № 6.

Джагарян, А.А. Конституционно-правовые проблемы нового порядка формирования представительного органа муниципального района / А.А. Джагарян, Н.В. Шевченко // Право и политика. - 2006. - № 12.

Джагарян, А.А. Представительные начала в природе контрольного органа муниципального образования / А.А. Джагарян, Н.В. Шевченко // Конституционное и муниципальное право. - 2006. - № 11.

Джангирян, Ж.Д. Соотношение теории разделения и единства властей / Ж.Д. Джангирян // Конституционное и муниципальное право. - 2007. - № 4.

Дитятковский, М.Ю. О предметах ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления / М.Ю. Дитятковский // Журнал российского права. - 2007. - № 11.

Дитятковский, М.Ю. Понятие отдельных государственных полномочий, которыми наделены либо могут наделяться органы местного самоуправления / М.Ю. Дитятковский // Современное право. - 2006. - № 10.

Дитятковский, М.Ю. Формы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями / М.Ю. Дитятковский // Конституционное и муниципальное право. - 2007. - № 2.

Дорошков, В.В. Воспитательное воздействие института юридической ответственности на муниципальных служащих и должностных лиц органов местного самоуправления / В.В. Дорошков, А.В. Кузько // Государственная власть и местное самоуправление. - 2007. - № 3.

Дорошков, В.В. Информационно-психологические аспекты развития правосознания муниципальных служащих / В.В. Дорошков, А.В. Кузько // Информационное право. - 2007. - № 1.

Егорова, Н.Е. Муниципальная реформа в Российской Федерации и структура органов местного самоуправления / Н.Е. Егорова // Журнал российского права. - 2007. - № 12.

Егорова, Н.Е. Правовое обеспечение государственных реформ: проблемы и пути их решения / Н.Е. Егорова, О.А. Иванюк, В.С. Потапенко // Журнал российского права. - 2007. - № 10.

Емельянов, А.М. Некоторые подходы к правовому регулированию муниципальных отношений в зарубежных государствах / А.М. Емельянов // Международное публичное и частное право. - 2006. - № 6.

Еремин, А.Р. О наделении отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления в Российской Федерации / А.Р. Еремин // Журнал российского права. - 2006. - № 10.

Еремян, В.В. Взаимосвязь государственной гражданской и муниципальной службы как двух видов публичной службы и профессиональной деятельности (к постановке проблемы) / В.В. Еремян // Право и политика. - 2006. - № 5.

Желтухова, Н.А. Финансово-экономическая организация территориального местного самоуправления / Н.А. Желтухова // Конституционное и муниципальное право. - 2006. - № 5.

Жеребцова, К.В. Правовое регулирование трудовой деятельности муниципальных служащих в сфере управления муниципальной собственностью / К.В. Жеребцова // Трудовое право. - 2007. - № 5.

Загорский, Д.С. Новое в законодательстве о муниципальной службе / Д.С. Загорский // Государственная власть и местное самоуправление. - 2007. - № 7.

Закревская, И.И. Компетенция и деятельность органов городского самоуправления Беларуси в последней четверти XIX века / И.И. Закревская // Государственная власть и местное самоуправление. - 2007. - № 7.

Затулина, Т.Н. Конституционные основы правового регулирования налоговых отношений в местном самоуправлении / Т.Н. Затулина // Налоги. - 2006. - № 3.

Захаров, И.В. Представительство населения на муниципальном уровне: конституционно-правовые аспекты / И.В. Захаров // Право и политика. - 2007. - № 5.

Игнатов, В.Г. Государственное и муниципальное управление: Введение в специальность. Основы теории и организации / В.Г. Игнатов. - Ростов-на-Дону : МарТ, 2007.

Игнатов, В.Г. Проблемы подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих в Южном федеральном округе / В.Г. Игнатов // Управа. - 2005. - № 8.

Игнатов, В.Г. Южная Россия и ее регионы / В.Г. Игнатов, В.И. Бутов. - Москва ; Ростов-на-Дону, 2006.

Кабанов, П.А. Соотношение карательной и регулятивной функций юридической ответственности / П.А. Кабанов // Вестник ВУиТ. - 2010. - № 74.

Карташов, В.Г. Коллизии в муниципальных правовых актах и причины их возникновения / В.Г. Карташов // Конституционное и муниципальное право. - 2007. - № 11.

Кваша, Л.Ф. Муниципальная власть и ее возможности по обеспечению охраны общественного порядка (организационно-правовой аспект) / Л.Ф. Кваша // Государственная власть и местное самоуправление. - 2006. - № 3.

Киндеева, Е.А. Порядок предоставления земель и арендная плата / Е.А. Киндеева, М.Г. Пискунова // Эж-Юрист. - 2006. - № 28.

Киреева, Е.Ю. Соотношение принципов централизации и децентрализации в правовом регулировании муниципальной службы в Российской Федерации / Е.Ю. Киреева // Конституционное и муниципальное право. - 2007. - № 14.

Кирилин, А.В. Правоспособность муниципальных образований / А.В. Кирилин // Право и экономика. - 2006. - № 2.

Кирилин, А.В. Обращения граждан в государственные органы и органы местного самоуправления: правовая основа, порядок и сроки рассмотрения заявлений / А.В. Кирилин // Библиотечка Российской газеты. - 2006. - № 20.

Коваль, В.Н. Аналитическое обеспечение стратегического планирования развития муниципального образования (Опыт г. Белгорода) / В.Н. Коваль, К.В. Харченко // Государственная власть и местное самоуправление. - 2007. - № 6.

Кожевников, О.А. Проблемы законодательного регулирования организационных форм межмуниципального сотрудничества в Российской

Федерации / О.А. Кожевников // Государственная власть и местное самоуправление. - 2006. - № 5.

Колесников, А.В. Конституционные принципы муниципального права / А.В. Колесников // Правовая политика и правовая жизнь. - 2006. - № 1.

Колпаков, Н.В. Реформа территориальной организации местного самоуправления в регионах Центрального федерального округа / Н.В. Колпаков // Право и политика. - 2006. - № 11, 12.

Комарова, В.В. Институт публичных слушаний - форма народовластия (понятие, виды, правовые основы) / В.В. Комарова // Конституционное и муниципальное право. - 2006. - № 9.

Комкин, А.В. Проблемы профилактики правонарушений в подростковой среде на муниципальном уровне / А.В. Комкин // Вопросы ювенальной юстиции. - 2007. - № 1.

Крохина, Ю.А. Финансово-правовая ответственность - необходимый атрибут правового государства / Ю.А. Крохина // Правовое государство: теория и практика. - 2013. - № 2.

Крупочкин, О.В. Институт отзыва в системе местного самоуправления / О.В. Крупочкин // Государственная власть и местное самоуправление. - 2007. - № 5.

Кудрина, К.Ю. Концепция как элемент региональной законотворческой деятельности / К.Ю. Кудрина // Конституционное и муниципальное право. - 2006. - № 3.

Кузьмин, М.А. Право граждан на разработку и внесение проектов муниципальных актов: проблемы нормативного регулирования и практической реализации / М.А. Кузьмин // Государственная власть и местное самоуправление. - 2005. - № 1.

Курманов, М.М. Проблемы установления административной ответственности во исполнение федерального закона о местном самоуправлении / М.М. Курманов, И.Х. Миннегулов // Современное право. - 2006. - № 1.

Курманов, Э.Р. Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления по уставному нормотворчеству / Э.Р. Курманов // Государственная власть и местное самоуправление. - 2006. - № 10.

Курячая, М.М. Местное сообщество как основа объединения граждан / М.М. Курячая // Конституционное и муниципальное право. - 2007. - № 4.

Лапшина, И.Е. Полномочия органов местного управления в Великобритании и их взаимоотношения с центральной властью / И.Е. Лапшина // Государственная власть и местное самоуправление. - 2006. - № 10.

Лафитский, Д.В. Особенности организации местного самоуправления и местных выборов в Великобритании / Д.В. Лафитский // Законодательство и экономика. - 2006. - № 8.

Левин, С.А. Коммуна как форма организации местного самоуправления в Бельгии / С.А. Левин // Конституционное и муниципальное право. - 2007. - № 9.

Липинский, Д.А. Об актах применения конституционной ответственности / Д.А. Липинский // Юридический мир. - 2006. - № 7.

Лобода, Т.И. Реформа местного самоуправления в России / Т.И. Лобода // Конституционное и муниципальное право. - 2006. - № 2.

Лызлов, Д.Н. Особенности правового статуса советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации / Д.Н. Лызлов // Юрист. - 2006. - № 9.

Мадырова, А.В. Об общих началах определения перечня государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления / А.В. Мадырова // Конституционное и муниципальное право. - 2007. - № 2.

Максимова, Н.В. Информированность населения как необходимый фактор развития местного самоуправления (на примере г. Лениногорска (Татарстан) / Н.В. Максимова // Государственная власть и местное самоуправление. - 2006. - № 11.

Маркарян, П.К. Административная ответственность в науке и законодательстве / П.К. Маркарян // Бизнес в законе. - 2010. - № 4.

Малько, А.В. Проявления законных интересов на муниципальном уровне правовой жизни / А.В. Малько, В.В. Субочев // Конституционное и муниципальное право. - 2006. - № 11.

Масловская, М.В. Административная реформа и местное самоуправление: точки соприкосновения / М.В. Масловская // Конституционное и муниципальное право. - 2006. - № 12.

Миклина, С.В. Роль и место органов местного самоуправления в осуществлении охраны общественного порядка / С.В. Миклина // Конституционное и муниципальное право. - 2006. - № 8.

Миронов, Н. Местное самоуправление в России: между реформой и контрреформой / Н. Миронов // Сравнительное конституционное обозрение. - 2006.

Митрофанов, И.И. К вопросу о понятии уголовной ответственности и механизма ее реализации / И.И. Митрофанов // Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия "Право". - 2013. - № 1.

Мокрый, В.С. О практике применения Жилищного кодекса РФ и законопроектов, прилагаемых в его развитие, для реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере жилищно-коммунального комплекса / В.С. Мокрый // Государственная власть и местное самоуправление. - 2006. - № 5.

Мокрый, В.С. Социально-экономическое развитие муниципальных образований в условиях реформы местного самоуправления / В.С. Мокрый // Государственная власть и местное самоуправление. - 2006. - № 4.

Мокрый, В.С. Развитие федерального законодательства о муниципальной службе / В.С. Мокрый // Государственная власть и местное самоуправление. - 2007. - № 2.

Молчанов, А.В. Могут ли садоводы и дачники участвовать в местном самоуправлении / А.В. Молчанов // Жилищное право. - 2007. - № 5.

Мухлынина, М.М. Из сенатской практики по земским делам (конец XIX - начало XX в.) / М.М. Мухлынина // История государства и права. - 2006. - № 4.

Никитенко, И.Г. Понятие компетенции субъекта Российской Федерации в области местного самоуправления / И.Г. Никитенко // Актуальные вопросы правообразования. - 2006. - № 3.

Никифоров, С.М. Муниципальное кредитование в России / С.М. Никифоров // Управа. Местное самоуправление в России. - 2006. - № 5.

Новикова, И.В. Судебная защита как конституционная гарантия права на местное самоуправление / И.В. Новикова, Е.В. Новиков // Государственная власть и местное самоуправление. - 2006. - № 2.

Овсебян, Ж.И. О совершенствовании федерального законодательного регулирования общих принципов организации исполнительных органов власти субъектов РФ (предложения о законопроектной деятельности) / Ж.И. Овсебян // Конституционное и муниципальное право. - 2007. - № 1.

Оксамытный, В.В. Общая теория государства и права : учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению "Юриспруденция" / В.В. Оксамытный. - Москва : Юнити-Дана, 2012.

Павлушкин, А.В. Судебная практика по делам о государственной регистрации уставов муниципальных образований / А.В. Павлушкин. - Москва : Юрид. лит., 2006.

Палагнюк, А.Ф. Принципы централизации и децентрализации публичной власти в современной России / А.Ф. Палагнюк // История государства и права. - 2007. - № 1.

Панфилов, А.Н. Правовые проблемы реализации органами местного самоуправления полномочий по охране и сохранению объектов культурного наследия местного (муниципального) значения / А.Н. Панфилов // Конституционное и муниципальное право. - 2006. - № 6.

Петров, А.В. Организационно-правовые основы формирования комитетов общественной безопасности на Урале и в Сибири в период с февраля по октябрь 1917 года / А.В. Петров // История государства и права. - 2006. - № 6.

Пешин, Н.Л. Особенности государственного контроля за местным самоуправлением / Н.Л. Пешин // Конституционное и муниципальное право. - 2007. - № 4.

Пешкова, Х.В. К вопросу о субъектном составе межбюджетных отношений / Х.В. Пешкова // Финансовое право. - 2006. - № 9.

Пленкин, В.А. Проблемы разграничения компетенции органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере обеспечения прав граждан на охрану здоровья / В.А. Пленкин // Конституционное и муниципальное право. - 2007. - № 9.

Помещикова, С.А. Градостроительство и полномочия органов местного самоуправления / С.А. Помещикова // Конституционное и муниципальное право. - 2006. - № 5.



Попов, Д.В. Реализация нормотворческой инициативы в представительном органе муниципального образования: теоретико-правовой аспект исследования / Д.В. Попов // Государственная власть и местное самоуправление. - 2007. - № 1.

Потапова, С.В. Некоторые проблемы учреждения органами местного самоуправления печатных средств массовой информации / С.В. Потапова // Государственная власть и местное самоуправление. - 2006. - № 5.

Пресняков, М.В. Реформирование законодательства о муниципальной службе как составная часть административной реформы / М.В. Пресняков, С.Е. Чаннов // Трудовое право. - 2007. - № 4.

Пророк, Т. Особенности австрийского федерализма / Т. Пророк // Государственная власть и местное самоуправление. - 2006. - № 6.

Противодействие коррупции в муниципалитете : пособие для муниципальных служащих / под ред. М.В. Чуракова, Т.А. Фоминой. - Самара : ООО "ЦГТИ Социальная механика", 2006.

Прусаков, Ю.М. Местное самоуправление России / Ю.М. Прусаков, А.Н. Нифанов. - Ростов-на-Дону : МарТ, 2003.

Пшеничных, М.А. Гармонизация законодательства как форма взаимодействия органов власти и управления субъектов Федерации / М.А. Пшеничных // Конституционное и муниципальное право. - 2006. - № 2.

Пылин, В.В. Некоторые аспекты реформирования муниципальной службы / В.В. Пылин // Государственная власть и местное самоуправление. - 2006. - № 7.

Пылин, С.В. Муниципальный контроль: проблемы и пути правового обеспечения / С.В. Пылин // Конституционное и муниципальное право. - 2006. - № 11.

Распопин, М. Отрешение от должности главы муниципального образования / М. Распопин // Законность. - 2007. - № 10.

Ревина, С.Н. Эволюция понятия правонарушения в правовой науке XX века / С.Н. Ревина, А.В. Сидорова // Евразийский юридический журнал. - 2014. - № 5 (84).

Рецензия на законопроект "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", подготовленный Комиссией при Президенте РФ под руководством Д.Н. Козака // Управа. Местное самоуправление в России. - 2003. - № 2.

Референдум как институт непосредственной демократии // Государственная власть и местное самоуправление. - 2007. - № 6.

Рой, О.М. Система государственного и муниципального управления / О.М. Рой. - 2-е изд. - Москва ; Санкт-Петербург : Питер, 2007.

Романов, В.В. Политическая полиция и военные губернаторы в Поволжье в начале 30-х - 50-е гг. XIX в.: нормативная база, основные направления, формы, механизмы, проблемы реализации / В.В. Романов // Военно-юридический журнал. - 2006. - № 9.

Рыбиков, Р.А. Федерализм и самоуправление в России: национальная стратегия институционализации / Р.А. Рыбиков // *Философия права*. - 2006. - № 2.

Рыжков, Ю. Делегирование государственных полномочий органам местного самоуправления / Ю. Рыжков // *Законность*. - 2007. - № 9.

Савранская, О.Л. О вопросах местного самоуправления / О.Л. Савранская // *Государственная власть и местное самоуправление*. - 2006. - № 3.

Саладников, В.В. Субъекты судебной защиты прав местного самоуправления в Российской Федерации / В.В. Саладников // *Конституционное и муниципальное право*. - 2007. - № 10.

Сальников, Е.В. Взаимодействие органов местного самоуправления и антитеррористических комиссий в деле борьбы с экстремизмом и терроризмом: проблемы и перспективы / Е.В. Сальников // *Государственная власть и местное самоуправление*. - 2007. - № 3.

Сальников, Е.В. Органы местного самоуправления как субъект противодействия экстремизму / Е.В. Сальников // *Государственная власть и самоуправление*. - 2006. - № 6.

Самощенко, И.С. Сущность юридической ответственности в советском обществе / И.С. Самощенко, М.Х. Фарукшин. - Москва, 1974.

Сахипова, А.Ф. Местное самоуправление башкир: историко-правовое исследование / А.Ф. Сахипова // *История государства и права*. - 2007. - № 4.

Сергеев, А.А. Судебная защита прав местного самоуправления / А.А. Сергеев // *Законность*. - 2006. - № 2.

Сергеев, А.А. Доступ к правосудию как гарантия прав местного самоуправления / А.А. Сергеев // *Государственная власть и местное самоуправление*. - 2006. - № 2.

Сергеев, А.А. К вопросу об интегрирующем характере российского муниципального права / А.А. Сергеев // *Конституционное и муниципальное право*. - 2006. - № 10.

Сергеев, А.А. О новеллах бюджетного законодательства и их влиянии на правовой статус российского местного самоуправления / А.А. Сергеев // *Конституционное и муниципальное право*. - 2007. - № 14.

Сергеев, А.А. Судебная практика: законодательство муниципальной реформы / А.А. Сергеев // *Российский судья*. - 2007. - № 7.

Сергиенко, А. Надзор за реализацией приоритетных национальных проектов / А. Сергиенко // *Законность*. - 2007. - № 2.

Сергиенко, А.М. Проблемы правового регулирования вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований / А.М. Сергиенко // *Конституционное и муниципальное право*. - 2007. - № 11.

Серков, П.П. О понятии юридической ответственности / П.П. Серков // *Журнал российского права*. - 2010. - №8 (164).

Сидорова, А.В. Общетеоретическое определение понятия "правонарушение" / А.В. Сидорова // *Юрист*. - 2018. - № 7.

Синцов, В.Н. Конституционно-правовые аспекты местного самоуправления как формы осуществления народовластия / В.Н. Синцов // Конституционное и муниципальное право. - 2007. - № 13.

Скачкова, А.Е. Бюджетный контроль представительного органа муниципального образования / А.Е. Скачкова // Налоги. - 2007. - № 1.

Смоляков, А.А. Историко-правовые тенденции развития концепции распределения властных полномочий в области обеспечения законности между органами государственной власти и местным самоуправлением / А.А. Смоляков, М.С. Сулаков // История государства и права. - 2007. - № 15.

Соболева, Л.Б. Когда считать органы местного самоуправления сформированными? (на примере Московской области) / Л.Б. Соболева // Государственная власть и местное самоуправление. - 2006. - № 4.

Соболева, Л.Б. Место исполнительных органов власти местного самоуправления в системе разделения властей / Л.Б. Соболева // Государственная власть и местное самоуправление. - 2006. - № 1.

Соболева, Л.Б. Проблемы правового регулирования межмуниципального сотрудничества / Л.Б. Соболева // Государственная власть и местное самоуправление. - 2006. - № 3.

Созонова, Т.А. Некоторые проблемы применения трудового законодательства в отношении муниципальных служащих / Т.А. Созонова // Социальное и пенсионное право. - 2006. - № 1.

Соловьев, С.Г. Модели организации системы муниципальной власти: проблемы теории и практики / С.Г. Соловьев // Современное право. - 2006. - № 7.

Сопов, О.Ю. Общественная и государственная теории местного управления и их влияние на земские и городские реформы во второй половине XIX века в России / О.Ю. Сопов // История государства и права. - 2007. - № 10.

Степанова, А.А. К вопросу об отзыве главы муниципального образования / А.А. Степанова // Конституционное и муниципальное право. - 2006. - № 8.

Стручков, Н.А. Уголовная ответственность и ее реализация в борьбе с преступностью / Н.А. Стручков. - Саратов, 1977.

Сулейманов, Б.Б. Некоторые особенности правового статуса старосты как института власти сельского управления крестьянской общины / Б.Б. Сулейманов, Е.В. Яненко // История государства и права. - 2006. - № 4.

Сурманидзе, И.Н. К вопросу об аттестации государственных и муниципальных служащих: понятия, сравнительная характеристика, законодательные нововведения / И.Н. Сурманидзе // Юридический мир. - 2006. - № 8.

Тимофеев, Н.С. О некоторых идейных и научно-теоретических аспектах формирования предметов местного самоуправления / Н.С. Тимофеев // Конституционное и муниципальное право. - 2007. - № 10.

Тимофеев, Н.С. Публично-правовая и гражданско-правовая правосубъектность муниципального образования и его органов / Н.С. Тимофеев // Конституционное и муниципальное право. - 2006. - № 10.

Тихомирова, Г.В. Исторический опыт земской реформы 1864 г. / Г.В. Тихомирова // История государства и права. - 2006. - № 10.

Толкачев, В.В. Муниципальная служба: пути предупреждения и пресечения коррупции / В.В. Толкачев // Конституционное и муниципальное право. - 2006. - № 2.

Толкачев, В.В. Пути предупреждения и пресечения коррупции в системе муниципальной службы / В.В. Толкачев // Безопасность бизнеса. - 2006. - № 2.

Трофимова, И.Н. Муниципальное управление: ориентация на результат / И.Н. Трофимова // Государственная власть и местное самоуправление. - 2006. - № 12.

Трофимова, И.Н. Некоторые аспекты реализации местного самоуправления в условиях регионализации Российской Федерации / И.Н. Трофимова // Государственная власть и местное самоуправление. - 2006. - № 6.

Туник, Г. Кто "ранжировал" муниципальные образования? / Г. Туник // Культура: управление, экономика, право. - 2006. - № 4.

Тхабисимова, Л.А. Эволюция и проблемы реформирования органов местного самоуправления в Кабардино-Балкарской Республике / Л.А. Тхабисимова, А.В. Урумов, А.В. Хамуков // Конституционное и муниципальное право. - 2006. - № 9.

Уваров, А.А. Правовое обеспечение юридического образования в сфере подготовки кадров для работы в органах власти муниципальных образований / А.А. Уваров // Социальное и пенсионное право. - 2007. - № 2.

Урсу, А.В. Конституционно-правовое регулирование права муниципальной собственности на землю / А.В. Урсу // Аспирант и соискатель. - 2006. - № 4.

Усманова, Р.М. Население как субъект местного самоуправления / Р.М. Усманова // Конституционное и муниципальное право. - 2006. - № 5.

Хабибуллин, А.Р. Самостоятельность и взаимодействие - общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации / А.Р. Хабибуллин // Юрист. - 2007. - № 9.

Хорьков, В. Реформа местного самоуправления / В. Хорьков, Н. Нагорная // Законность. - 2007. - № 12.

Хорьков, В.Н. Законодательство субъектов РФ об административных комиссиях: нужны коррективы / В.Н. Хорьков // Административное право и процесс. - 2006. - № 3.

Филатов, Е.Ю. К вопросу о понятии конституционно-правовой ответственности / Е.Ю. Филатов // Вестник Омского университета. Серия "Право". - 2010. - № 1 (22).

Цалиев, А.М. Обеспечение законности муниципальных нормативных правовых актов / А.М. Цалиев // Государственная власть и местное самоуправление. - 2007. - № 3.

Чайка, Ю.Я. О мерах, принимаемых министерством юстиции Российской Федерации, по обеспечению соответствия нормативной правовой базы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований федеральному законодательству о местном самоуправлении / Ю.Я. Чайка // Адвокат. - 2006. - № 4.

Чащина, С.И. Государственная регистрация и вступление устава муниципального образования в силу / С.И. Чащина // Государственная власть и местное самоуправление. - 2006. - № 7.

Черногор, Н.Н. Становление отраслевого учения об ответственности в муниципально-правовой науке / Н.Н. Черногор // Конституционное и муниципальное право. - 2006. - № 12.

Шугрина, Е.С. Возможность обращения в межгосударственные органы за защитой муниципальных прав / Е.С. Шугрина // Конституционное и муниципальное право. - 2007. - № 13.

Шугрина, Е.С. Дисциплинарная ответственность выборных должностных лиц органов местного самоуправления / Е.С. Шугрина // Право и политика. - 2006. - № 3.

Шугрина, Е.С. Контроль за органами местного самоуправления и их должностными лицами / Е.С. Шугрина // Конституционное и муниципальное право. - 2007. - № 6.

Шугрина, Е.С. Проблемы использования международно-правовых механизмов защиты права на осуществление местного самоуправления / Е.С. Шугрина // Право и политика. - 2007. - № 4.

Шугрина, Е.С. Формы и пределы вмешательства местного самоуправления в деятельность органов местного самоуправления / Е.С. Шугрина // Государственная власть и местное самоуправление. - 2006. - № 7.

Щепачев, В.А. Разграничение компетенции между представительным и исполнительными органами местного самоуправления / В.А. Щепачев // Конституционное и муниципальное право. - 2007. - № 12.

Юридическая энциклопедия / под ред. М.Ю. Тихомирова. - Москва, 1999.

Ящук, Т.Ф. Дуализм местного управления в советской деревне 1920-х годов / Т.Ф. Ящук // История государства и права. - 2007. - № 11.

Ящук, Т.Ф. О работе по кодификации советского законодательства о местном управлении в 1920-е годы / Т.Ф. Ящук // История государства и права. - 2006. - № 7.

*Учебное издание*

**Ревина Светлана Николаевна  
Паулов Павел Александрович  
Борякин Дмитрий Владимирович  
Сидорова Анна Викторовна**

## **МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО**

*Учебное пособие*

Издательская группа: О.В. Егорова, Н.И. Амплеева

Подписано к изданию 24.06.2019. Печ. л. 19,88.  
ФГБОУ ВО "Самарский государственный экономический университет".  
443090, Самара, ул. Советской Армии, 141.